

**EL REGIMEN JURÍDICO DE LA
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES**

(Del convenio Marco del Consejo de
Europa al Tratado de Bayona y
Real Decreto 1317/1997)

**DOCUMENTOS
INAP**



**EL REGIMEN JURÍDICO DE LA
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES**

(Del convenio Marco del Consejo de
Europa al Tratado de Bayona y
Real Decreto 1317/1997)

DOCUMENTOS INAP

Nº 14

Diciembre, 1997

Números aparecidos

- | | |
|--|--|
| 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI | 8.- LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA: CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA EVALUAR Y PREMIAR LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E. |
| 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP. | 9.- NORMAS DE CONDUCTA EN LA VIDA PÚBLICA.
INFORME NOLAN |
| 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO | 10.- EL DESARROLLO PARTICIPATIVO Y LA BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. |
| 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS | 11.- DOSSIER DE INFORMACIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN FRANCIA. |
| 5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL. | 12.- LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA HABILITACIÓN NACIONAL. |
| 6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE | 13.- DESARROLLO Y FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO. |
| 7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA. | |

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-97-008-7

Depósito Legal: M-38846-1995

ISSN: 1135-7649

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACION
TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES:
DEL CONVENIO MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA AL
TRATADO DE BAYONA Y REAL DECRETO 1317/1997**

En números anteriores de esta colección Documentos INAP, desde el Instituto Nacional de Administración Pública se hacía ver que con estas publicaciones el INAP buscaba hacer llegar a las distintas Administraciones Públicas, como un elemento más de su papel como centro institucional implicado en la contribución a la aportación de ideas, textos y documentos de interés y utilidad para el desarrollo de las Administraciones Públicas en España.

Siguiendo esa línea de actuación sale a la luz este nuevo número de Documentos INAP, a partir de la iniciativa de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas, responsable de su edición, en el que se recogen los textos del Convenio Marco Europeo, el Protocolo Adicional de 1995, el Tratado de Bayona entre el Reino de España y la República Francesa de 10 de marzo de 1995, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, y los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos a los procedimientos para cumplir lo establecido en el R.D. 1317/1997, de 1 de agosto, todos ellos referidos a la cooperación entre las entidades territoriales fronterizas de los Estados miembros de la Unión Europea, así como comentarios explicativos sobre su funcionalidad y los aspectos más importantes y significativos de su contenido.

Con este contenido y con la labor difusora de esta publicación, y tal como indica en la presentación de este número de Documentos INAP el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, se abre una vía para la divulgación y el mejor conocimiento entre las entidades territoriales fronterizas de nuestro país, de las amplias posibilidades de que disponen para la cooperación con sus homólogas vecinas y de su significativo papel institucional como un elemento más de contribución en nuestra tarea común de construcción europea.

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	19
Presentación	9
La cooperación transfronteriza en síntesis	11
II. LA RATIFICACIÓN ESPAÑOLA DEL CONVENIO MARCO EUROPEO	
1. Significado del Convenio Marco Europeo	
1.1 Origen	21
2. Síntesis de su contenido	21
1.3 Modelos y esquemas de acuerdo de su Anexo	22
1.4 Protocolo Adicional de 1995	23
1.5 Proyecto de Protocolo relativo a la cooperación interterritorial	24
1.6 Situación actual de su firma y ratificación	24
1.7 Comité de expertos del Consejo de Europa	25
2. La ratificación española del Convenio Marco Europeo y las declaraciones efectuadas con su ocasión	
2.1 La firma por España del Convenio Marco Europeo	25
2.2 Razones de la demora en la ratificación	26
2.3 La ratificación española	26
2.4 La dos declaraciones contenidas en el instrumento de ratificación	27
III. EL TRATADO DE BAYONA	
1. Génesis	
1.1 La maduración de su necesidad	29
1.2 La negociación	30
2. La participación de las entidades territoriales españolas	
2.1 Comunidades Autónomas	31
2.2 Entidades Locales	31
2.3 Balance	32
3. Autorización de las Cortes Generales	32
4. Significado general del Tratado	
4.1 Su incardinación en el Convenio Marco Europeo	32
4.2 Significado desde la perspectiva bilateral hispano-francesa	33
4.3 El Tratado de Bayona, la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho privado y la cooperación intergubernamental	34
5. Entidades territoriales a cuya cooperación transfronteriza el Tratado da cobertura jurídica	
5.1 Enumeración	35
5.2 Lista cerrada	36

5.3 No se exige que sean del mismo nivel	37
6. Las modalidades de cooperación: la necesidad de convenio, tipos y límites	
6.1 El convenio siempre es necesario	37
6.2 Finalidades de los convenios	37
6.3 Límites que deben respetar los convenios	37
7. El Derecho aplicable a los convenios	
7.1 Necesidad de determinarlo en el propio convenio	39
7.2 Reglas especiales en materia de contratos públicos	40
7.3 Derecho aplicable a la elaboración y suscripción de los convenios	41
8. Responsabilidad	
8.1 Regla general	41
8.2 Regla especial	41
9. Duración de los convenios	
9.1 Duración no superior a 10 años	42
9.2 Renovación	42
10. Nulidad de los convenios contrarios al Tratado	
10.1 Regla general	43
10.2 Regla especial	43
10.3 Información mutua	43
11. Organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica	
11.1 Significado general	43
11.2 Organismos habilitados por el Tratado	45
11.3 Derecho aplicable	46
11.4 Los estatutos del organismo	48
11.5 Régimen de financiación	51
12. Órganos comunes	
12.1 Naturaleza	52
12.2 Límites específicos	53
12.3 Requisitos del convenio de creación	53
13. La Comisión	
13.1 Regulación	53
13.2 La atención de las cuestiones derivadas de desequilibrios competenciales	54
13.3 La participación de las entidades territoriales	54
14. Otras cuestiones	55
IV. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA: REAL DECRETO 1317/1997 Y ACUERDOS COMPLEMENTARIOS	
1. Planteamiento inicial	
1.1 Premisas utilizadas	56
1.2 Desdoblamiento de la regulación del nuevo procedimiento	57
1.3 Competencias estatales habilitantes del Real Decreto	57

2 El proceso de elaboración y concertación de los instrumentos determinando en nuevo procedimiento	58
3. Ámbito de aplicación del nuevo procedimiento	60
4. Comunicación previa a la Administración General del Estado	
4.1 Requisito de eficacia	61
4.2 Convenios que deben ser objeto de comunicación previa	61
4.3 Momento de la comunicación previa	62
4.4 Forma en que debe hacerse la comunicación previa	62
4.5 Entidad responsable de la comunicación previa	63
4.6 Trámite en la Administración General del Estado	64
4.7 Resultado del procedimiento	64
4.8 Efecto de la comunicación previa	66
4.9 Conflicto jurídico	66
5. Publicación oficial	
5.1 Significado	66
5.2 Alternativas para la publicación en el BOE	67
5.3 Publicación en el BOE de convenios anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1317/1997	68
6. El procedimiento en Francia	68

ANEXO: TEXTOS JURIDICOS

1. Convenio Marco Europeo	72
2. Protocolo Adicional de 1995	79
3. Tratado de Bayona	84
4. Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras.	91
5. Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto	95
6. Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto	98

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
----------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

El proceso de la construcción de Europa tiene necesidad de espacios transfronterizos para poner a prueba su fiabilidad, su autenticidad y su legitimidad, por eso nada tiene de extraño que las zonas transfronterizas se hayan convertido en una especie de laboratorios privilegiados de la integración europea. Esta circunstancia, familiar para las entidades territoriales fronterizas de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, no ha sido ajena sino todo lo contrario para nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Prueba de ello es que, partir de nuestra adhesión comunitaria, las relaciones y la consiguiente cooperación entre las entidades territoriales de la frontera francesa y de la frontera portuguesa han tenido un dinamismo creciente. Ese fenómeno, reflejado en la creación de organizaciones comunes que actúen como catalizadores de dicha cooperación y en la suscripción de convenios para formalizar iniciativas comunes y asegurar su cumplimiento, ha puesto de relieve, conforme se ha ido institucionalizando, la necesidad a su vez de fijar un marco jurídico general.

La década de los noventa ha conocido en nuestro país pasos importantes en esa dirección. Primero con la ratificación del Convenio Marco del Consejo de Europa. Segundo con la firma en 1995 del Tratado de Bayona entre España y Francia, que ha entrado en vigor a comienzos de este año. Y tercero, con la aprobación hace unos meses del Real Decreto que establece el nuevo procedimiento para la suscripción de convenios de cooperación transfronteriza. Quedan todavía elementos para completar el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza de nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales, como un tratado con Portugal semejante al de Bayona o la solución que debe adoptarse con respecto a Andorra, pero visto en perspectiva se han dado pasos de indudable calado.

De ahí la oportunidad de una publicación como la presente que recoge los tres textos jurídicos reseñados junto con una serie de comentarios sobre su elaboración y los aspectos más importantes de su contenido. Con esta iniciativa de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales se pretende ante todo difundir y facilitar el uso por nuestras entidades territoriales fronterizas de las amplias posibilidades para cooperar con sus homólogas vecinas, dando a conocer de forma sistemática las reglas que integran su régimen jurídico actual, cuya observancia, en último término, garantiza la propia eficacia de esa cooperación y permite conjugar el papel propio de cada una de las instancias por ella concernidas.

Jorge Fernández Díaz
Secretario de Estado para las
Administraciones Territoriales

***LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
EN SÍNTESIS***

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES

- * Permite atenuar o eliminar las consecuencias negativas de la existencia de la frontera.*
- * Es la forma de solucionar problemas y atender demandas comunes que afectan a la población de las zonas fronterizas.*
- * Facilita el ejercicio de las competencias propias de las entidades territoriales fronterizas, así como una prestación más eficaz y eficiente de determinados servicios públicos.*
- * Contribuye a la construcción de la Europa de los ciudadanos, gozando del apoyo de las instituciones comunitarias como es el caso de la Comisión europea a través de iniciativas como INTERREG.*

OTORGAR UN TRATAMIENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES

- * Asegura la continuidad de iniciativas y proyectos, ayudando a su desarrollo y perfeccionamiento progresivo.*
- * Estimula un diseño más perfilado y completo de la cooperación que se pretende, al tener que documentarla y comprobar su adecuación a las normas que regulan la actividad de las entidades territoriales.*
- * Garantiza la transparencia y el control democrático de una de las facetas de la actuación de las entidades territoriales como administraciones públicas.*
- * Proporciona seguridad jurídica a todos los que se ven concernidos por las iniciativas de cooperación, siendo indispensable para que pueda ser conocida y, por tanto, apoyada por los Estados y por la Unión Europea.*

EL CONVENIO MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES RATIFICADO POR ESPAÑA EN 1990

- * Es un tratado internacional promovido por el Consejo de Europa, organismo que viene ocupándose de esta materia sobre todo desde la perspectiva jurídica. El Tratado ha sido*

ratificado por la mayor parte de los Estados miembros del Consejo. España lo hizo en 1990.

** Establece una serie de principios para que los Estados favorezcan la cooperación transfronteriza entre sus entidades territoriales y los límites que éstas deben respetar al ponerla en práctica.*

** Con carácter general, ampara jurídicamente de forma expresa la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales y la suscripción de convenios para formalizarla.*

** España consideró, al ratificarlo, que debía haber sendos Tratados bilaterales con Francia y con Portugal que detallaran el marco jurídico de dicha cooperación. Esto se ha cumplido ya en el primer caso con el Tratado de Bayona, pero sigue pendiente respecto a la frontera portuguesa ya que el interés español en celebrar un tratado semejante no se ha visto correspondido hasta ahora por las autoridades lusas.*

EL TRATADO DE BAYONA. ASPECTOS GENERALES

** Representa el necesario desarrollo del Convenio Marco Europeo en la frontera hispano-francesa determinando quiénes pueden cooperar, cómo pueden hacerlo y con qué contenido.*

** Armoniza una situación en la que Francia ya cuenta internamente con una regulación de la cooperación de sus entidades territoriales con entidades extranjeras y España, hasta el Tratado, carecía de ella.*

** Pone a disposición de las entidades territoriales a las que se aplica una amplia gama de posibilidades para cooperar, señalando su régimen jurídico para garantizar su eficacia en la práctica.*

** Está en vigor desde el 24 de febrero de 1997 y regula la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho público, sin que sea aplicable a la que se realice con arreglo al Derecho privado.*

EL TRATADO DE BAYONA SE APLICA

** Por parte española a las Comunidades Autónomas de País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña así como los Territorios Históricos, las Provincias, y los Municipios pertenecientes a las cuatro Comunidades Autónomas indicadas. Asimismo y siempre que incluyan Municipios de los anteriores, comprende a las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a*

las Áreas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.

** Por parte francesa: las Regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, así como los Departamentos, los Municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las citadas Regiones.*

** Tan sólo quedan fuera por parte española las entidades locales menores y los organismos y empresas públicas dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que en todo caso pueden intervenir en la cooperación a través de la Comunidad Autónoma o Entidad Local de que dependan.*

** No es necesario que las entidades que cooperen sean contiguas ni tampoco que sean del mismo nivel en los dos lados de la frontera.*

PARA TENER LA COBERTURA JURÍDICA DEL TRATADO DE BAYONA LA COOPERACIÓN HA DE FORMALIZARSE EN UN CONVENIO

** Los convenios pueden recoger iniciativas de cooperación de muchos tipos, relacionadas con las dos finalidades genéricas previstas en el Tratado: la creación y gestión de equipamientos y servicios públicos y la coordinación de decisiones.*

** Los convenios, como límites generales:*

- deben respetar el ordenamiento jurídico de España y de Francia.*
- el objeto de la cooperación ha de pertenecer al ámbito competencial, respectivamente, de la entidad territorial española y de la francesa.*
- y tienen que observar el procedimiento establecido por la legislación española y por la francesa para su conclusión.*

** Para que su cumplimiento no plantee problemas, los convenios deben determinar el Derecho que se aplica a las obligaciones en ellos contenidas, bien el Derecho español o el Derecho francés.*

** La duración de los convenios no debe superar los 10 años, pudiendo ser renovados.*

EL TRATADO DE BAYONA, Y ESA ES UNA DE SUS NOVEDADES CON MAS TRASCENDENCIA, REGULA LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

** A través del correspondiente convenio, se pueden crear tanto organismos con personalidad jurídica como sin ella. Los primeros primordialmente para llevar a cabo proyectos concretos o gestionar un servicio público. Y los segundos como órganos de*

coordinación de estudios y propuestas y de impulso de la cooperación.

** Si la opción es la de un organismo con personalidad jurídica caben las siguientes posibilidades:*

- una, de la crear en Francia bien una agrupación de interés público de cooperación transfronteriza ("groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière"), bien una sociedad de economía mixta local ("société d'économie mixte local") cuyo objeto sea explotar un servicio público de interés común.

- otra, la de crear en España un consorcio.

- una tercera, que una o varias entidades españolas se adhieran a una agrupación de interés público de cooperación transfronteriza previamente constituida en Francia, o que lo hagan, participando en su capital, a una sociedad de economía mixta local cuyo objeto sea explotar un servicio público de interés común también previamente constituida en Francia.

- y una cuarta, que una o varias entidades francesas se adhieran a un consorcio interadministrativo previamente constituido en España por entidades territoriales españolas.

** El Tratado de Bayona contiene una serie de precisiones sobre estos organismos con personalidad jurídica:*

- el Derecho aplicable, que es el del Estado en que tenga su sede y el propio de la categoría de organismo de que se trate entre las tres posibles.

- el contenido que han de tener los estatutos.

- su régimen financiero.

EL TRATADO DE BAYONA CREA UNA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

** En ella, junto con los representantes estatales propios de la naturaleza intergubernamental de la Comisión, participan como miembros las propias entidades territoriales. Por parte española un representante de cada una de las 4 Comunidades Autónomas fronterizas y dos representantes de las Entidades Locales: uno por las provinciales y otro por las municipales.*

** Junto con las funciones características de una comisión de seguimiento, el Tratado recoge como cometido propio el de prestar especial atención a las iniciativas de cooperación transfronteriza que, por el diferente reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales en España y en Francia, requieran soluciones apropiadas con la intervención en su caso de la Administración del Estado.*

** La Comisión va a iniciar sus trabajos en los primeros meses de 1998.*

EL PROCEDIMIENTO PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

** Con la entrada en vigor del Tratado de Bayona se ha establecido en España un nuevo procedimiento. El procedimiento anterior de conformidad expresa del Gobierno, vigente desde 1990 con la ratificación del Convenio Marco Europeo, sólo es aplicable transitoriamente en la frontera portuguesa.*

** Al haberse concertado con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, el nuevo procedimiento se regula en dos elementos. Por un lado, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (BOE del 29). Y por otro, un Acuerdo para las Comunidades Autónomas de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y un Acuerdo para las Entidades Locales de la Comisión Nacional de Administración Local, Acuerdos que establecen reglas complementarias del Real Decreto basadas en el principio de cooperación.*

** El nuevo procedimiento consiste en el cumplimiento sucesivo de dos requisitos: la comunicación previa del convenio a la Administración General del Estado y su publicación oficial posterior en el BOE.*

** Este es el procedimiento que debe cumplir la entidad española ante su Administración. Al propio tiempo, la entidad del país vecino debe cumplir el procedimiento que establezca su legislación.*

LA COMUNICACIÓN PREVIA

** Antes de firmar un convenio de cooperación transfronteriza, la Comunidad Autónoma o la Entidad Local que lo promueva por parte española debe remitir el proyecto a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (SEAT) del MAP, que acusa recibo.*

** Una vez que la SEAT traslade que no hay objeciones de la Administración General del Estado y, en todo caso, siempre que haya pasado un mes desde el acuse de recibo sin recibir contestación, el convenio puede firmarse.*

** Si hay objeciones, que sólo pueden ser de legalidad, la SEAT, al trasladarlas, propone celebrar, dentro del plazo del mes, una reunión con la Comunidad Autónoma o la Entidad Local correspondiente. En la reunión se examinan conjuntamente las objeciones y se intenta llegar de común acuerdo a una solución. Mientras esto se produce no se puede firmar el convenio.*

LA PUBLICACIÓN OFICIAL EN EL BOE

** Una vez suscrito, para que el convenio tenga eficacia jurídica frente a terceros y no sólo entre las entidades firmantes, el texto tiene que publicarse en el BOE.*

** Para la publicación en el BOE, la Comunidad Autónoma o Entidad Local correspondiente tiene dos vías. Una, interesarla directamente del Ministerio de la Presidencia según la normativa del BOE. Otra, el interesar la publicación de la SEAT, que dicta la correspondiente resolución y remite el texto del convenio al BOE.*

** La publicación oficial en el BOE debe hacerse también para los convenios de cooperación transfronteriza suscritos antes del 30 de agosto de 1997 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto), respaldando así su eficacia jurídica frente a terceros.*

I. INTRODUCCIÓN

Coincidiendo con el comienzo de la década de los ochenta, la cooperación entre entidades territoriales situadas en las proximidades de la frontera ha tenido una expansión creciente en nuestro país. Como consecuencia de múltiples factores de índole diversa, se ha producido un incremento de las relaciones entre las poblaciones fronterizas, un estrechamiento de vínculos que ha propiciado el que sus Administraciones Públicas más cercanas (las entidades territoriales, regionales y locales) pusieran en marcha iniciativas de cooperación para atender mejor las demandas de sus ciudadanos y resolver sus problemas. Este desarrollo creciente de la cooperación transfronteriza, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, refleja en la esfera de las entidades territoriales la dinámica del proceso de integración europea que, en su etapa actual de la Unión Europea, tiene como uno de sus objetivos la creación de un espacio sin fronteras interiores.

Como ocurre en general en la colaboración interadministrativa, esta cooperación transfronteriza, las más de las veces iniciada mediante contactos informales y plasmada en actuaciones sin una específica cobertura jurídica, ha planteado según se iba consolidando la necesidad de tener en cuenta los aspectos jurídicos e institucionales. Así, se ha ido imponiendo la práctica de la suscripción de instrumentos, con la denominación de protocolos, declaraciones, acuerdos o convenios, para formalizar las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales fronterizas. Convenios de contenido heterogéneo y distinto grado de intensidad, que van desde la simple declaración de intenciones, pasando por la definición del marco general de la cooperación o el desarrollo conjunto de proyectos o iniciativas puntuales, hasta la creación de las llamadas euroregiones o eurodistritos.

Para dar una respuesta adecuada a esta situación, en la presente década y en particular en los dos últimos años, se han dado en España una serie de pasos significativos en una materia novedosa como es la del régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Primero, la ratificación por nuestro país en 1990 del Convenio del Consejo de Europa sobre la materia (el llamado Convenio de Madrid o Convenio Marco Europeo), segundo, la firma en Bayona en 1995 del Tratado hispano-francés para desarrollar en dicha frontera el anterior, y tercero, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, estableciendo el nuevo procedimiento en relación con el principal instrumento para formalizar dicha cooperación como es la suscripción de convenios entre las entidades territoriales fronterizas.

Aunque falten todavía pasos importantes que completen el marco jurídico de esta materia en las restantes fronteras españolas, como es el caso de Portugal y en menor medida el de Andorra en los cuales la celebración de sendos tratados resulta no sólo oportuna sino necesaria, parece el presente un momento propicio para divulgar y explicar el contenido del régimen jurídico actual en España de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

Con esa finalidad se ha elaborado el presente documento, que describe y analiza esos tres importantes elementos incorporados a nuestro ordenamiento: el Convenio Marco Europeo, el Tratado de Bayona y el Real Decreto 1317/1997.

Como puede comprobarse al leerlo, no se ha pretendido un riguroso y exhaustivo estudio jurídico de los mismos, ni una detallada memoria de su génesis, ni tampoco, por ser muy recientes y no haber tenido todavía una aplicación significativa, un manual para resolver los problemas prácticos que a buen seguro su puesta en práctica generará.

Más bien lo que se ha buscado han sido sobre todo tres cosas. Favorecer, más allá de que figuren en las páginas del BOE, el propio conocimiento de las tres normas por sus principales destinatarios como son las entidades territoriales a que van dirigidos, en particular los municipios fronterizos. Presentar de una forma sistemática su contenido para que pueda ser entendido mejor y para que puedan apreciarse los puntos de conexión entre las tres normas. Y proporcionar una serie de datos y consideraciones sobre la génesis y el significado de dichas normas que pueden ser de interés, en la medida en que provienen de quienes han sido testigos directos y responsables de la elaboración de las tres normas que en el documento se analizan.

Con ello se pretende contribuir al propio desarrollo por nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales fronterizas de la cooperación con las entidades territoriales vecinas, en la seguridad de que una utilización intensa y aplicada de las posibilidades que ofrece ese marco jurídico actual les permitirá atender y resolver intereses y problemas comunes trascendiendo lo que de negativo supone una frontera.

II. LA RATIFICACIÓN ESPAÑOLA DEL CONVENIO MARCO EUROPEO

La ratificación por España en 1990 del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (en adelante Convenio Marco Europeo) representa el primer hito en la configuración del régimen jurídico de la materia, siendo el elemento de partida y de referencia a partir del cual se han establecido las piezas posteriores de dicho régimen. Resulta por tanto obligado dedicar cierta atención a dicho tratado internacional del Consejo de Europa.

Lo que figura a continuación no representa un estudio detallado de la génesis y contenido del Convenio Marco Europeo (que puede encontrarse en las referencias bibliográficas que se reseñan al final de este documento) sino el análisis de una serie de aspectos que se han considerado de cierto interés teniendo en cuenta la finalidad de este documento. Así, en primer lugar se hace una referencia al significado del Convenio Marco Europeo, sintetizando su contenido y mencionando los aspectos más importantes, para pasar en segundo lugar a un análisis de la ratificación española del Convenio y de las declaraciones hechas con ocasión de la misma.

1. SIGNIFICADO DEL CONVENIO MARCO EUROPEO

1.1 Origen

Respondiendo a un interés puesto de manifiesto por las entidades territoriales, particularmente en el seno de la Conferencia (hoy Congreso) de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE), en 1975 se inició el proceso de elaboración del Convenio Marco Europeo que, cinco años más tarde, cristaliza en la apertura a la firma del mismo por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, con ocasión de la 4ª Conferencia Europea de Ministros responsables de entidades locales que tuvo lugar en Madrid el 21 de mayo de 1980. De ahí que el Convenio tenga esa fecha y sea conocido como Convenio de Madrid.

1.2 Síntesis de su contenido

Como indica su propia denominación, se trata de un Convenio breve y que, ante todo, establece una serie de principios y reglas básicas en la materia que pueden sistematizarse del modo siguiente.

Por un lado, se recogen una serie de compromisos de alcance general para los Estados: facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales; esforzarse en resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan

dificultar su desarrollo y buen funcionamiento; concesión a las entidades territoriales de las mismas facilidades que las que se otorgarían en el caso de que la cooperación se ejerciera en el plano interno; suministro de información a otros Estados para facilitar la ejecución del Convenio; e información a las entidades territoriales sobre los medios de acción que el Convenio les ofrece.

Por otro, se determina el alcance de ciertos conceptos a efectos del Convenio. Por cooperación transfronteriza se entiende toda acción concertada tendente a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre entidades territoriales de distintos Estados. Y por entidad territorial las comunidades, autoridades y organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el Derecho interno de cada Estado.

Asimismo y éste es el elemento fundamental del Convenio Marco Europeo, se otorga cobertura jurídica expresa a la suscripción de convenios o acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, práctica habitual para formalizar las relaciones de colaboración entre entidades territoriales fronterizas.

Por último, se establecen una serie de límites generales que deben ser respetados en la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, en particular por los convenios que a tal efecto se celebren. Límites que son la necesidad de respetar: las disposiciones constitucionales de los Estados; el marco de las competencias de las entidades territoriales, tal como se definen en Derecho interno; las competencias de los Estados en materia de relaciones internacionales y de orientación política general; y las normas de control o tutela a que estén sometidas las entidades territoriales.

1.3 Modelos y esquemas de acuerdos de su Anexo

Con la finalidad de promover y facilitar la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, el Convenio incluye en su Anexo una serie de modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos tanto interestatales como entre autoridades locales. Estos modelos y esquemas, como establece el propio Convenio, tienen naturaleza indicativa, sin valor de tratado. Por ello su alcance es el de ser textos que puedan ser utilizados como elemento de referencia, bien por los Estados, bien por las entidades territoriales, a la hora de elaborar instrumentos para la ordenación y puesta en práctica de iniciativas de cooperación transfronteriza, con las adaptaciones, como dice el Convenio, que la particular situación de cada Estado haga necesarias.

El Anexo del Convenio Marco Europeo contiene un total de 11 modelos, si bien con posterioridad a la ratificación española se han añadido otros. Entre los más recientes se encuentran los relativos: a formación permanente, información y condiciones de empleo y trabajo (destinado a atender la situación de los trabajadores fronterizos) de 1994; cooperación escolar de 1995; o utilización del suelo en los ríos fronterizos de 1997. De

hecho, una de las líneas de actuación seguidas por el Consejo de Europa para el desarrollo del Convenio ha sido esta elaboración sucesiva de nuevos modelos indicativos que puedan servir de ilustración para resolver cuestiones puntuales.

Por lo que respecta a los modelos agrupados en el epígrafe II del Anexo al Convenio Marco Europeo ("Esquemas de acuerdos, estatutos y contratos entre autoridades locales"), hay que destacar que, en la medida en que exista ya un marco jurídico, como es el caso del Tratado de Bayona, la utilización de estos esquemas debe respetar tal marco jurídico, como por otra parte se indica en la nota preliminar a algunos de ellos. Es decir, los esquemas sólo pueden emplearse como pauta de referencia en aquellos de sus contenidos que sean compatibles con los acuerdos interestatales suscritos por España para el desarrollo y aplicación del Convenio Marco Europeo.

1.4 Protocolo Adicional de 1995

Más importancia tiene, desde el punto de vista del desarrollo del Convenio Marco Europeo, el Protocolo Adicional al mismo abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa el 9.NOV.95. Este tratado internacional del Consejo de Europa es resultado de la evaluación efectuada en 1990-91 en el seno del Consejo de Europa, a partir de una propuesta de la CPLRE, sobre el grado de aplicación efectiva del Convenio Marco Europeo, en la que pudo comprobarse la existencia de ciertos obstáculos de carácter jurídico. Obstáculos que, en esa evaluación, se vinculan tanto al hecho de que el Convenio Marco Europeo se limita a establecer compromisos genéricos y no específicos, como a falta de suficientes precisiones en dicho Convenio sobre ciertos problemas detectados en la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Problemas como: la puesta en práctica de esta cooperación en régimen de Derecho público, superando el recurso al Derecho privado; el valor jurídico en el Derecho interno de cada Estado de los actos adoptados para hacer efectiva dicha cooperación; y la personalidad jurídica y el régimen de Derecho público o de Derecho privado de los organismos de cooperación transfronteriza.

Con la finalidad de superar estos obstáculos y partiendo de las primeras experiencias de regulación de la materia, contenida tanto en acuerdos interestatales como en normas de Derecho interno de algunos países, el Protocolo Adicional de 1995 establece una serie de determinaciones para resolver los problemas detectados. Así, primero se reconoce de forma más concluyente el derecho de las entidades territoriales a concluir convenios de cooperación transfronteriza. Segundo, se considera que las decisiones puestas en práctica por las entidades territoriales para cumplir un convenio de cooperación transfronteriza tienen el valor jurídico y los efectos que poseen los actos de tales entidades en su orden jurídico nacional. Y tercero se reconoce la posibilidad de crear, mediante el correspondiente convenio, organismos de cooperación transfronteriza con o sin personalidad jurídica y tanto de Derecho privado como de Derecho público.

Asimismo, en el Protocolo Adicional de 1995 se fijan ciertos aspectos básicos del régimen jurídico de tales organismos (Derecho aplicable a sus actos, límites del alcance de estos últimos, financiación y presupuestos); se establecen las opciones en caso de que el organismo pueda ser de Derecho público; se define el régimen de control de los actos adoptados en virtud de un convenio o por el organismo; y se regula cómo se determina la jurisdicción competente en las controversias que resulten del funcionamiento de los organismos de cooperación transfronteriza.

1.5 Proyecto de Protocolo relativo a la cooperación interterritorial

A su vez, el fenómeno creciente de la cooperación entre entidades territoriales que al no ser contiguas no pueden reputarse en sentido propio como fronteras, ha llevado al Consejo de Europa, a instancias de la CPLRE, a estudiar la posibilidad de extender a este tipo de cooperación, llamada interterritorial para diferenciarla de la transfronteriza, el marco jurídico promovido por el Consejo para esta última.

Así, en la actualidad (otoño de 1997) se encuentra en fase de aprobación por el Consejo de Europa el Proyecto de Protocolo nº 2 relativo a la cooperación interterritorial. El proyecto, en su versión actual, consiste en aplicar "mutatis mutandis" el Convenio Marco Europeo y su Protocolo Adicional de 1995 a la cooperación interterritorial, que se define como cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de dos o más Estados, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la conclusión de convenios de cooperación entre entidades territoriales de distintos Estados. La principal diferencia prevista en el proyecto con respecto a la cooperación transfronteriza consiste en que los Estados, al firmar este Protocolo, deben determinar si los organismos de cooperación interterritorial con personalidad jurídica pueden ser de Derecho público o privado o sólo de Derecho privado.

De aprobarse y ponerse a la firma, este nuevo tratado internacional del Consejo de Europa otorgará cobertura jurídica, en el caso de que el Derecho interno respectivo no lo hiciera, a la cooperación entre las entidades territoriales no contiguas de diferentes Estados siempre que éstos hayan ratificado este Protocolo relativo a la cooperación interterritorial.

1.6 Situación actual de su firma y ratificación

En la fecha del presente documento (otoño de 1997), el Convenio Marco Europeo de 1980 ha sido firmado por 21 de los 40 Estados miembros del Consejo de Europa, de los cuales 20 lo han ratificado. Las excepciones son hasta el momento: el Reino Unido (único miembro de la Unión Europea que no lo ha firmado), ciertos microestados o Estados insulares, y los últimos países de la Europa central y oriental que se han incorporado al Consejo de Europa.

En cuanto al Protocolo Adicional de 1995, ha sido firmado por ocho Estados y ratificado por 3 hasta el momento, estando pendiente de alcanzar un cuarto Estado para que entre en vigor como tratado internacional del Consejo de Europa.

1.7 Comité de expertos del Consejo de Europa

Dentro del Consejo de Europa existe un Comité restringido de expertos sobre cooperación transfronteriza. Este comité gubernamental, del que forman parte en la actualidad 32 de los 40 Estados miembros del Consejo y en el que como observadores participan regularmente el CPLRE y la Asamblea de las Regiones de Europa, depende del Comité Director de Autoridades Locales y Regionales.

Desde la década de los 80, este Comité de expertos ha venido ocupándose del seguimiento del Convenio Marco Europeo y, en general, del desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, contribuyendo, conforme a los mandatos aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, a la elaboración de los Protocolos que acaban de mencionarse así como de estudios, recomendaciones, y modelos de convenio.

2. LA RATIFICACIÓN ESPAÑOLA DEL CONVENIO MARCO EUROPEO Y LAS DECLARACIONES EFECTUADAS CON SU OCASIÓN

2.1 La firma por España del Convenio Marco Europeo

Por diversos motivos y a pesar de llamarse Convenio de Madrid, el Gobierno español no fue de los primeros en firmar el Convenio Marco Europeo, por motivos que tenían que ver sustancialmente con la coincidencia temporal de la apertura a la firma con el inicio del proceso autonómico derivado de la Constitución de 1978. Con un Estado autonómico que entonces (1980) daba sus primeros pasos, las incertidumbres de aquella época postergaron la decisión de adherirse a este tratado internacional del Consejo de Europa.

Finalmente, a mediados de la década de los 80 cuando el Convenio tenía un mayor peso al haber sido firmado por una docena de Estados entre ellos Francia (1982), el Gobierno español lo firmó, circunstancia que tuvo lugar el 1.OCT.86. Entonces lo hizo con una declaración por la que subordinaba la efectiva aplicación del Convenio a la conclusión previa de acuerdos interestatales con Francia y Portugal, los dos países con los que España tenía frontera.

Esta declaración tenía como fundamento una previsión que figura en el propio Convenio, cuyo art. 3.2 dice que los Estados firmantes del mismo pueden estimar necesario concluir acuerdos interestatales con la finalidad de concretar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las entidades territoriales interesadas en la

cooperación transfronteriza. Italia y en particular Francia se habían acogido a esta previsión formulando, al firmar el Convenio, sendas declaraciones con el mismo contenido, siendo la única variante que en el caso español la declaración hablaba de conclusión previa de tales acuerdos interestatales.

2.2 Razones de la demora en la ratificación

Precisamente este último dato guarda una estrecha relación con la demora en la ratificación del Convenio Marco Europeo por España. En efecto, la posición del Gobierno español tenía como premisa la oportunidad y necesidad de concluir con nuestros dos Estados vecinos sendos tratados bilaterales que establecieran de forma detallada el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

Por un lado, se trataba de colmar una laguna de nuestro ordenamiento jurídico, que carecía de una regulación de la materia. Sólo existían las normas de carácter programático que sobre la conclusión de tratados internacionales con Estados vecinos o de proximidad cultural y lingüística se contienen en los Estatutos de Autonomía de Aragón, Extremadura, País Vasco, Cataluña o Galicia. Y, por lo que respecta a la esfera local, sólo existía la habilitación genérica que resulta del artículo 10.3 ("las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados") de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España el 20.ENE.88 (BOE de 24.FEB.89).

Por otro lado, la posición del Gobierno español era que había que establecer esa regulación buscando soluciones que fueran armónicas con los ordenamientos en juego, en un caso el francés y el español, y en el otro el portugués y el español. En este sentido no hay que olvidar dos cosas. La primera que, a diferencia de otras zonas geográficas europeas más complicadas por el número de fronteras en juego, en el caso de la península ibérica esa armonización implicaba sólo a dos Estados: Francia y Portugal. Y la segunda que la pertenencia de España, Francia y Portugal a un tronco común del Derecho administrativo hace más fácil la tarea de configurar bilateralmente el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, aun siendo evidente la falta de simetría de la organización territorial y del nivel de competencial de tales entidades a un lado y a otro de la dos fronteras.

2.3 La ratificación española

Aunque interesada en varias ocasiones durante los años anteriores, singularmente por los partidos políticos nacionalistas, la ratificación por España del Convenio Marco Europeo no se puso en marcha hasta que Portugal firmó (1987) y ratificó (1989) el Convenio y, sobre todo, hasta que se inició con Francia la negociación del tratado bilateral, lo que no ocurrió hasta finales de 1989 con un primer encuentro en Madrid de autoridades de ambos

países.

Así, en diciembre de 1989 el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo de remitir a las Cortes Generales el Convenio para su autorización conforme a lo dispuesto en el art. 94.1 de la Constitución. La tramitación en las Cortes se inició en enero de 1990. Tras su paso por el Congreso de los Diputados, que concedió la autorización en el Pleno celebrado el 26.ABR.90, el Pleno del Senado hizo lo mismo en su sesión de 6.JUN.90. Una vez concedida la autorización de las Cortes, el instrumento de ratificación del Convenio Marco Europeo se publicó en el BOE de 16.OCT.90. En él se determina, conforme al art. 9 del Convenio, la entrada en vigor en España del Convenio Marco Europeo con fecha 25.NOV.90, con lo cual nuestro país pasaba a ser el decimoquinto Estado del Consejo de Europa en ratificarlo.

2.4 Las dos declaraciones contenidas en el instrumento de ratificación

El instrumento de ratificación del Convenio Marco Europeo contiene dos declaraciones.

Una, que figura en segundo lugar, es la formulada en idénticos términos con ocasión de la firma del Convenio y consiste en precisar, conforme a la previsión que figura en el art. 3.5, que las autoridades españolas competentes para ejercer el control, con respecto a la suscripción al amparo del Convenio de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, son el Ministerio de Asuntos Exteriores y, en su denominación actual, el Ministerio de Administraciones Públicas.

La otra declaración, que figura en primer lugar, trae causa de la formulada con ocasión de la firma del Convenio y a la que antes se ha hecho referencia: se subordina la aplicación efectiva del Convenio Marco Europeo, en particular la posibilidad en él consagrada de que las entidades territoriales españolas suscriban convenios de cooperación transfronteriza con otras entidades territoriales, a la celebración de acuerdos interestatales con Francia y Portugal. Celebración que deja de ser previa, como se decía en la declaración hecha al firmar el Convenio, porque al ratificarlo ya se parte del dato de que la conclusión de acuerdos con Francia y Portugal va a llevar cierto tiempo.

Precisamente, esto último se conecta con lo que a continuación se dice en esa misma declaración: que mientras no existan tratados bilaterales con Francia y Portugal, la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de los Estados implicados, cuando menos para las entidades territoriales españolas la conformidad expresa del Gobierno español.

Esta declaración, contenida en el texto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, fue el único punto de controversia durante la tramitación parlamentaria del Convenio Marco Europeo. La declaración suscitó la oposición de diversas fuerzas políticas, en especial de las nacionalistas, al ser entendida, más allá de su naturaleza de declaración interpretativa, como una reserva que impedía una plena aplicación del Convenio. La mayoría parlamentaria que aprobó la declaración, argumentó en su favor la justificación antes indicada en cuanto a la necesidad de tratados bilaterales con Francia y Portugal, el hecho de su correspondencia con la declaración en el mismo sentido hecha por Francia y entonces subsistente, y que la autorización gubernamental era un requisito común en el ordenamiento constitucional de Estados como Alemania o Austria.

Más adelante, en la parte de este documento dedicada al nuevo procedimiento para la suscripción de convenios de cooperación transfronteriza establecido en el Real Decreto 1317/1997, se volverá sobre el alcance actual de esta declaración llamada hoy en día a desaparecer.

III. EL TRATADO DE BAYONA

1. GÉNESIS

1.1 La maduración de su necesidad

El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10.MAR.95 y por tanto conocido como Tratado de Bayona, necesitó, como la ratificación española del Convenio Marco Europeo, un largo proceso de maduración, no tanto de su contenido como sobre todo de su necesidad, que ha durado siete años.

Si para el Gobierno español la oportunidad y necesidad de dicho tratado han estado claras desde el principio, por las razones que anteriormente han sido descritas, no puede decirse lo mismo con respecto a la parte francesa.

De entrada hay que señalar que si bien ambos Estados fronterizos hicieron una declaración coincidente al firmar el Convenio Marco Europeo, supeditando su aplicación a la conclusión de acuerdos interestatales, la concepción de estos últimos no era coincidente. Mientras que para España siempre se ha tratado un acuerdo de carácter general estableciendo el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, Francia manejó durante varios años la idea de acuerdos interestatales puntuales que dieran cobertura jurídica, caso por caso, a aquellos convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales que, por su contenido, precisaran la interposición de dicho instrumento jurídico para tener plena eficacia jurídica.

El interés del Gobierno de nuestro país en negociar con Francia un tratado como el previsto encontró un primer eco en las autoridades francesas a finales de 1989. Entonces tuvo lugar en Madrid, el 20.NOV.89, una primera reunión entre delegaciones de ambos Gobiernos, en la que la parte española hizo entrega a la francesa de un documento con los criterios a tener en cuenta para la elaboración del tratado bilateral. Criterios que, a su vez, eran el resultado de los trabajos previos llevados a cabo por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas desde 1988, año del que datan los primeros borradores de tratado confeccionados por ambos Departamentos.

Aunque en esa primera reunión hubo coincidencia en continuar el intercambio de criterios en un segundo encuentro patrocinado por Francia, lo cierto es que transcurrieron varios años sin que éste llegara a concretarse. Varias circunstancias influyeron en esta demora. Entre ellas, amén de ciertos cambios políticos en nuestro país vecino, hay que destacar la elaboración desde 1990 y la aprobación a lo largo del año siguiente de la Ley francesa de 6.FEB.92 relativa a la Administración Territorial de la República, que introdujo novedades de cierto calado aplicables a la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. El Título IV de esta Ley, dedicado a la llamada cooperación descentralizada (un concepto más amplio que engloba tanto la transfronteriza como la

cooperación entre entidades territoriales de diferentes Estados que no son contiguas), autoriza a las entidades territoriales francesas a suscribir convenios de colaboración con entidades territoriales extranjeras y a que éstas participen en determinados organismos asociativos locales franceses.

1.2 La negociación

Resuelta por parte francesa, siquiera parcialmente, la cobertura jurídica de la cooperación transfronteriza mediante su legislación interna, circunstancia a la que hay que añadir que a comienzos de 1994 Francia retiró su declaración al Convenio Marco Europeo, todavía tuvieron que transcurrir casi dos años para que, por su parte, calase la necesidad del tratado bilateral. Así, a mediados de 1994, como fruto de varias circunstancias como la conclusión a finales de 1993 de un tratado con Italia, el inicio posterior de las negociaciones de un tratado con Alemania, y la elaboración en el Consejo de Europa del Protocolo Adicional del Convenio Marco Europeo, se produce el que sería impulso político definitivo del tratado hispano-francés, cristalizado y mantenido después hasta el final en las cumbres y seminarios intergubernamentales entre Francia y España del segundo semestre de 1994.

El 28.JUN.94 tiene lugar en París la reunión que retoma el hilo de la de 1989 en Madrid con un intercambio de puntos de vista sobre el tratado bilateral entre las delegaciones gubernamentales de ambos países. Esta reunión tiene continuidad con otra en Madrid el 3 y 4.OCT.94 en la que ya comienza a trabajarse sobre un texto articulado a partir del propuesto por parte española. Tras la cumbre hispano-francesa de Foix de 20 y 21.OCT.94, en la cual se procedió a un intercambio de cartas entre los Ministros de Asuntos Exteriores de España y Francia estableciendo de forma anticipada la comisión mixta prevista en el proyecto de tratado, un encuentro en París el 17 y 18.NOV.94 permitió cerrar el texto final. Ultimados una serie de detalles y trámites internos, el Tratado fue firmado en Bayona el 10.MAR.95, con ocasión de un Consejo informal de Ministros de Mercado Interior de la Unión Europea, por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Sr. Westendorp, en nombre del Gobierno español, y por el Ministro Delegado para Asuntos Europeos, Sr. Lamassoure, en representación del Gobierno francés.

Si el logro de una voluntad política común que hiciera posible el Tratado de Bayona requirió un largo período de tiempo como son casi cinco años, la negociación del mismo se desarrolló en un lapso breve de menos de seis meses. El respaldo político a la iniciativa y una negociación técnica muy fluida facilitaron ese resultado final, al que se llegó sin que hubiera cuestiones objeto de especial controversia entre las delegaciones francesa y española.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ESPAÑOLAS

Teniendo en cuenta la materia y destinatario principal del Tratado de Bayona, la participación de las entidades territoriales españolas no sólo era oportuna sino obligada.

2.1 Comunidades Autónomas

Así, las 4 Comunidades Autónomas de la frontera francesa, que a lo largo de todos esos años hicieron patente su interés por el tratado bilateral y la urgencia en su negociación, fueron informadas desde el primer momento del curso de esta iniciativa. Para hacer efectiva su participación, en octubre y noviembre de 1994, coincidiendo con la negociación del proyecto, se celebraron dos reuniones con dichas Comunidades Autónomas en el marco de la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, órgano de trabajo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. En ellas pudieron manifestarse sobre el contenido del proyecto de tratado, formulando sugerencias y observaciones, varias de las cuales fueron tenidas en cuenta e incorporadas al texto final.

Dos puntos de controversia con las Comunidades Autónomas quedaron entonces pendientes. Por un lado, la puesta en marcha por parte española de un procedimiento para la suscripción de convenios de cooperación transfronteriza que sustituyera el entonces vigente de conformidad expresa del Gobierno, utilizando en su lugar una técnica menos rígida como la simple comunicación previa. Esta reivindicación, aun siendo compartida por la Administración General del Estado, fue aparcada entonces ya que no había tiempo para su definición y en todo caso era un extremo que debía ser regulado por el Derecho interno español y no por el propio tratado. El segundo punto de controversia fue la reivindicación por dichas Comunidades Autónomas de participar en la comisión mixta del tratado no con carácter puntual sino de forma permanente como miembros de pleno derecho, petición que en aquel momento no fue atendida.

2.2 Entidades Locales

Por lo que respecta a las Entidades Locales de la frontera francesa, el Ministerio de Administraciones Públicas informó por escrito a la Federación Española de Municipios y Provincias del curso de la negociación y del contenido del proyecto de tratado. En la fase final de la negociación, dicha Federación hizo llegar los comentarios escritos de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y de las Federaciones Navarra y Aragonesa, en los que con una valoración global positiva del tratado se propugnaba la alternativa más amplia con respecto al ámbito geográfico (que es la que figura en el mismo) y se interesaba también la sustitución del procedimiento de conformidad expresa del Gobierno.

2.3 Balance

A modo de balance, puede decirse que desde el inicio hasta el final (en el acto de firma de Bayona estuvieron presentes representantes de las 4 Comunidades Autónomas y de la FEMP), la participación autonómica y local, organizada por el Ministerio de Administraciones Públicas con el concurso del de Asuntos Exteriores, se desarrolló de forma efectiva y activa, contribuyendo, a partir de un juicio general positivo del contenido del tratado, a la mejora del mismo.

3. AUTORIZACIÓN DE LAS CORTES GENERALES

Firmado el Tratado de Bayona, en octubre de 1995 el Consejo de Ministros acordó su remisión a las Cortes Generales para su preceptiva autorización. Concedida ésta por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados de 21.DIC.95, el trámite ante el Senado no pudo ser concluido por la disolución de las Cortes Generales de finales de dicho año.

Por ello hubo que esperar a las nuevas Cortes surgidas de las elecciones de marzo de 1996 para reiniciar de nuevo la tramitación del Tratado de Bayona. Así, en julio de 1996 el Consejo de Ministros adoptó de nuevo el acuerdo de remisión a las Cortes Generales. El Pleno del Congreso de los Diputados otorgó por unanimidad su autorización el 26.NOV.96 y el del Senado hizo lo propio el 11.FEB.97. Concedida la autorización, el Tratado de Bayona fue publicado en el BOE el 10.MAR.97, habiendo entrado en vigor el 24.FEB.97, fecha en la que España comunicó a Francia el cumplimiento de los trámites internos. Hay que notar que Francia, aunque no tuvo esa circunstancia de renovación de su parlamento, había culminado la ratificación en fechas muy próximas: diciembre de 1996.

4. SIGNIFICADO GENERAL DEL TRATADO

4.1 Su incardinación en el Convenio Marco Europeo

Como ya se ha indicado, el Tratado de Bayona se inscribe en la propia previsión que el Convenio Marco Europeo hace en su art. 3.2 de acuerdos interestatales para señalar concretamente el marco, las formas y los límites puedan actuar las entidades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza y para determinar a qué entidades se aplica lo anterior.

De ahí que en preámbulo del Tratado se citen como motivos de este último el deseo de facilitar la aplicación del Convenio Marco Europeo, así como el hecho de que la diferencia de estructuras políticas y administrativas de España y Francia y de su legislación en materia de cooperación transfronteriza requiere un marco jurídico apropiado que permita la aplicación de los principios contenidos en el Convenio Marco Europeo.

Esa incardinación en el Convenio Marco Europeo es subrayada en el art. 1 del Tratado cuando se dice que de conformidad con dicho Convenio es objeto del Tratado facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales francesas y españolas.

Desde este punto de vista, el Tratado de Bayona no hace sino continuar la principal línea de desarrollo del Convenio Marco Europeo seguida por varios Estados europeos con vistas a facilitar su aplicación en la práctica: la conclusión de acuerdos interestatales concretando el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

Una línea de desarrollo del Convenio Marco Europeo que tiene su primer eslabón de relieve en la Convención Benelux de 1986 (que entró en vigor en 1991) sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, primer acuerdo interestatal que, en un ámbito geográfico como el de Bélgica, Holanda y Luxemburgo caracterizado por una intensa cooperación no sólo intergubernamental sino también interterritorial, reguló el marco jurídico y los instrumentos a utilizar por las entidades municipales y provinciales de los tres Estados con la finalidad de cooperar en régimen de Derecho público.

Después de la Convención Benelux, un segundo precedente es la Convención germano-holandesa de 1991 (que entró en vigor en 1993) entre Holanda, la República Federal Alemana y los *länder* de Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia, que regula la cooperación en régimen de Derecho público de los municipios provinciales holandesas con los municipios y asociaciones de municipios de los dos *länder* alemanes indicados. Después del anterior, hay que citar el Tratado franco-italiano de 1993 (que entró en vigor en 1995) que establece en dicha frontera el marco jurídico de la cooperación entre las regiones y municipios franceses e italianos.

El Tratado de Bayona representa el cuarto acuerdo interestatal de esa línea de desarrollo del Convenio Marco Europeo y, como resulta lógico, se inspiró en los tres anteriores incorporando determinados elementos de los mismos. Pero también ha introducido elementos nuevos que, a su vez, han tenido cierto eco en textos posteriores. Por un lado en el propio Protocolo Adicional de 1995 del Convenio Marco Europeo. Y por otro, en el más reciente y completo acuerdo interestatal: el firmado en 1996 (próximo a entrar en vigor, tras su ratificación parlamentaria) entre Francia, la República Federal Alemana, Luxemburgo, y la Confederación Helvética en nombre de 5 cantones suizos, conocido como Acuerdo de Karlsruhe.

4.2 Significado desde la perspectiva bilateral hispano-francesa

Desde la perspectiva bilateral, el Tratado de Bayona pone a disposición de un número considerable de entidades territoriales españolas y francesas, como son las determinadas en su art. 2, un amplio elenco de instrumentos para formalizar y desarrollar la cooperación transfronteriza entre las mismas. Instrumentos cuya puesta en práctica permite tanto encauzar y consolidar las múltiples iniciativas por ellas adoptadas durante estos últimos

años, como resolver adecuadamente las futuras demandas y proyectos de cooperación de dichas entidades.

Hay que destacar que el Tratado resuelve de forma equilibrada una situación marcada por dos notas diferenciales importantes a pesar de la proximidad entre los sistemas jurídico-administrativos francés y español. Una, el desigual peso de las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera, que tiene su expresión sobre todo en las notables diferencias de naturaleza y competenciales entre las Regiones francesas y las Comunidades Autónomas españolas.

Y la otra, el hecho de que en Francia, a diferencia de nuestro país, existía desde 1992 un marco jurídico específico para la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, dentro de la llamada cooperación descentralizada. Así, mientras que para Francia ha supuesto el llevar al Tratado elementos ya presentes en su Derecho interno, para España el carácter innovador del Tratado resulta más evidente, al introducir mediante él mismo la regulación de una materia hasta ahora carente de tratamiento específico en nuestro ordenamiento jurídico, regulación que al hacerse mediante el Tratado se limita al ámbito de la frontera francesa pero de indudable valor como precedente.

4.3 El Tratado de Bayona, la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho privado y la cooperación intergubernamental

Por último, dentro de esta consideración sobre el significado del Tratado de Bayona, hay que resaltar dos cuestiones de orden general.

La primera que el Tratado de Bayona, por su contenido, regula la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho público, quedando fuera de su cobertura la cooperación que se desenvuelva en régimen de Derecho privado. Esta es una nota común a los acuerdos interestatales como el de Bayona: su finalidad primordial es superar la ausencia de un marco jurídico de Derecho público, lo que ha obligado durante mucho tiempo a las entidades territoriales fronterizas a utilizar técnicas e instrumentos de Derecho privado para formalizar la cooperación entre ellas. Y para ello se otorga una base jurídico-pública a dicha cooperación, de forma que se amplíen las posibilidades de cooperar, se utilicen instrumentos más eficaces y se garantice el control democrático.

La segunda cuestión es que la cooperación transfronteriza intergubernamental, la que se desarrolla a nivel de Estados entre España y Francia y que cuenta con tratados e instrumentos propios, queda fuera del Tratado de Bayona. Esta precisión, que se recoge de forma explícita en varios de los acuerdos interestatales antes citados, resulta de forma implícita, en el caso del de Bayona, de la determinación su objeto contenida en su art. 2. Cosa distinta es que las iniciativas de cooperación transfronteriza de las entidades territoriales, en la práctica y debido al reparto interno de competencias, incidan en competencias estatales y requieran la intervención de autoridades estatales, aspecto que,

como señala el art. 11 del Tratado, es uno de los que debe ocuparse de forma particular la Comisión Mixta en él regulada.

5. ENTIDADES TERRITORIALES A CUYA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EL TRATADO DA COBERTURA JURÍDICA

5.1 Enumeración

El art. 2 del Tratado de Bayona determina las entidades territoriales españolas y francesas a cuyas relaciones de cooperación transfronteriza el Tratado de Bayona da cobertura jurídica.

Por parte española: las Comunidades Autónomas de País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, así como los Territorios Históricos, las Provincias, y los Municipios pertenecientes a las cuatro Comunidades Autónomas indicadas. Asimismo y siempre que incluyan Municipios de los anteriores, comprende a las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.

Por parte francesa: las Regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, así como los Departamentos, los Municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las citadas Regiones.

En este punto se establece la misma solución en ambos lados de la frontera, más allá del relativo desequilibrio geográfico que supone, ya que mientras las tres regiones francesas tienen un perfil norte-sur relativamente homogéneo, en el caso de España las cuatro Comunidades Autónomas conforman un espacio menos homogéneo al seguir la diagonal del valle del Ebro. En la negociación del Tratado se barajaron varias alternativas, optándose finalmente por la más amplia, opción por la que se pronunciaron nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales. En otros acuerdos interestatales las soluciones van desde la totalidad de las entidades territoriales de un Estado, caso de la Convención Benelux, hasta la determinación de un ámbito territorial mucho más acotado como es el caso del Tratado franco-italiano que, por parte de Italia, cubre las entidades territoriales situadas en una zona de 25 km. desde la frontera.

En lo que se refiere a las entidades territoriales españolas, la enumeración que figura en el art. 2 del Tratado no requiere especial comentario. Tan sólo resaltar que de las entidades que tienen la condición de Entidades Locales conforme al art. 3 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local de 1985, tan sólo se ha excluido a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, lo que no impide que establezcan relaciones de cooperación transfronteriza sino que deberán hacerlo por intermedio del Municipio correspondiente.

Y por lo que respecta a las entidades territoriales francesas, por ser menos conocidas y utilizarse un término más genérico, sí cabe hacer algún comentario sobre las agrupaciones ("groupements"). El elenco de entidades asociativas francesas es mucho más amplio que el español. Comprende dos tipos de agrupaciones. Las homogéneas (las que asocian entidades de la misma naturaleza) como son (en su traducción literal no ajustada al sistema español): las agrupaciones intercomunales, las ententes interdepartamentales o las ententes interregionales. Y las agrupaciones heterogéneas (las que asocian entidades de distinto nivel: regional, departamental o municipal) que reciben la denominación de sindicatos mixtos.

A su vez, las agrupaciones de comunas (municipios), que por el número de municipios son cuantitativamente las agrupaciones más importantes, responden a los 7 tipos siguientes, de mayor a menor grado de implantación:

- SIVU: sindicatos intercomunales de vocación única, que se ocupan principalmente de la gestión del agua;
- SIVOM: sindicatos intercomunales de vocación múltiple, principalmente en materia de red viaria, recogida y tratamiento de basuras domésticas, y redes de saneamiento);
- comunidades de comunas, que obligatoriamente se ocupan de la gestión urbanística y del desarrollo económico y opcionalmente de medio ambiente, vivienda y transportes urbanos
- distritos, para la gestión de equipamientos y desarrollo económico;
- comunidades urbanas:
- sindicatos de aglomeración nueva;
- y comunidades de comunas, estos tres últimos tipos de muy escasa implantación.

5.2 Lista cerrada

Sí interesa destacar que la enumeración contenida en el art. 2 del Tratado tiene carácter taxativo, no de relación ejemplificativa de carácter abierto. Por ello, las comprendidas en dicho artículo, pero sólo ellas, son las entidades territoriales cuya cooperación transfronteriza cuenta con la cobertura jurídica del Tratado. Quiere esto decir que el resto de entidades, como en nuestro sistema son los organismos y empresas públicas dependientes de las anteriores o las asociaciones de municipios y provincias, o bien deben canalizar sus iniciativas de cooperación transfronteriza a través de las entidades territoriales habilitadas correspondientes si quieren utilizar un régimen de Derecho público, o bien deben recurrir al Derecho privado.

5.3 No se exige que sean del mismo nivel

Por último, indicar que no se exige que la cooperación sea entre entidades del mismo nivel (Comunidad Autónoma/Región, Provincia/Departamento, Municipio/Comuna), sino que caben las múltiples posibilidades de relación entre entidades del mismo o diferente nivel y tanto de forma exclusivamente bilateral (una entidad española con una francesa) como de forma multilateral (varias entidades españolas con una o varias francesas y viceversa).

6. LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN: LA NECESIDAD DE CONVENIO, TIPOS Y LÍMITES

6.1 El convenio siempre es necesario

El art. 3 del Tratado de Bayona establece la necesidad de convenio para instrumentar la cooperación transfronteriza. Dicho de otra forma, para que una iniciativa de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales habilitadas por el Tratado cuente con la cobertura del mismo y por tanto tenga validez y eficacia jurídica, es necesario que se formalice mediante la suscripción del correspondiente convenio de cooperación transfronteriza.

6.2 Finalidades de los convenios

Dentro de un espíritu amplio de facilitar y promover la cooperación transfronteriza, el art. 3 del Tratado señala dos finalidades de los convenios, finalidades que tienen un alcance general y que se corresponden con dos modalidades características de la colaboración interadministrativa. Por un lado, la creación y gestión de equipamientos y servicios públicos. Y por otro, la coordinación de decisiones entre las entidades que convengan cooperar. Dentro de estas dos finalidades genéricas, cuya determinación en el Tratado debe ser interpretada como enunciativa y no taxativa, caben múltiples concreciones que permitan atender las más variadas iniciativas de cooperación transfronteriza, eso sí siempre que respeten los límites que resultan del Tratado.

6.3 Límites que deben respetar los convenios

En lo que respecta a los límites que deben respetar los convenios, el Tratado de Bayona establece una serie de límites generales, aplicables a todos los convenios, y otros específicos propios de un tipo determinado de convenio.

Los límites generales que figuran en el Tratado son coincidentes con los que se determinan en el Convenio Marco Europeo y con los que aparecen, con mayor o menor

grado de detalle, en los otros acuerdos interestatales.

El primer límite general y el más importante, porque en él se comprenden a su vez los demás límites, consiste en que los convenios de cooperación transfronteriza deben respetar el ordenamiento jurídico de España y de Francia, así como los compromisos internacionales entre ambos Estados (art. 1). Límite que no merece especial comentario al ser una mera concreción, en el ámbito de la cooperación transfronteriza, tanto del principio de legalidad a que están sujetos las entidades territoriales como poderes públicos administrativos, como del obligado respeto a las competencias constitucionalmente reservadas a ambos Estados en materia de relaciones internacionales.

Un segundo límite general es que los convenios deben respetar las competencias reconocidas en el Derecho español y en el Derecho francés a las entidades territoriales respectivas (art. 1). De ahí que el art. 3 determine la necesidad de que el objeto de la cooperación transfronteriza pertenezca, en virtud del Derecho español y del Derecho francés, al ámbito competencial, respectivamente, de la entidad territorial española y de la francesa. Es decir: puede suscribirse un convenio de cooperación transfronteriza siempre y cuando la materia del mismo esté atribuida por el Derecho español a la entidad territorial española y por el Derecho francés a la entidad territorial francesa.

Se trata de un límite que se corresponde con uno de los principios presentes en el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales a partir del Convenio Marco Europeo (art. 2.1) como es el principio de la intangibilidad de las competencias. El juego de este límite es distinto en aquellos casos de homogeneidad competencial, en los que no tiene un efecto restrictivo, que en los casos en que se da cierta heterogeneidad (como es el de las Comunidades Autónomas y las Regiones francesas), en los cuales la exigencia de ese mínimo común denominador competencial restringe las posibilidades de cooperación de la entidad con mayor techo competencial. Sobre esta última cuestión, ya apuntada, se volverá al hablar de la comisión mixta del Tratado.

A su vez y como establece el art. 3 del Tratado, no todas las competencias propias de las entidades territoriales pueden ser objeto de un convenio de cooperación transfronteriza. No pueden serlo en primer término las competencias normativas, lo que quiere decir, en el ejemplo característico, que un organismo de cooperación transfronteriza no puede asumir como función la potestad de establecer una regulación de alcance general sobre el servicio que gestione, potestad normativa que debe ser ejercida por las propias entidades territoriales que han convenido la creación o participación en el organismo. Tampoco pueden serlo las potestades de control, es decir, las funciones de tutela o control jurídico y financiero que pertenecen al ámbito competencial de una entidad territorial y que se ejercen bien sobre otros organismos de ellas dependientes como con respecto a entidades territoriales de nivel inferior. Y en tercer lugar, tampoco pueden ser objeto de un convenio de cooperación transfronteriza las atribuciones que una entidad territorial francesa ejerce como agente del Estado (como ocurre por ejemplo en materia de seguridad pública o en la celebración de matrimonios civiles) y las que una entidad territorial española ejerce en

virtud de una competencia delegada por el Estado. Limitaciones estas tres que, siendo comunes a otros acuerdos interestatales, afectan en el caso español sobre todo a las Comunidades Autónomas por su mayor ámbito competencial.

Un tercer límite general es, finalmente, la necesidad (art. 3) de que los convenios de cooperación transfronteriza sean concluidos por las entidades territoriales observando el procedimiento establecido en el respectivo Derecho interno. Es decir, la entidad o entidades francesas deben cumplir los requisitos del control de legalidad que resultan de la Ley de Administración Territorial de 1992, en particular la transmisión al prefecto y publicación oficial, requisitos cuyo cumplimiento condiciona la eficacia jurídica del convenio en Francia. Y, recíprocamente, la entidad o entidades españolas parte del convenio deben observar los requisitos de comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial en el BOE que establece el Real Decreto 1317/1997. Sobre esta cuestión se volverá, con mayor detalle, en el epígrafe dedicado a dicho procedimiento. Tan sólo notar que la regla transitoria contenida en el primer párrafo del art. 12 del Tratado no es aplicable desde el 30.AGO.97, fecha en la que entró en vigor el Real Decreto mencionado definiendo el actual procedimiento.

A su vez, existen límites específicos para los dos de los tres tipos de convenios que, según el Tratado cabe distinguir. Por un lado, para los convenios cuyo objeto es la creación de un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica o la participación en uno ya existente. Y por otro, para los convenios cuyo objeto sea la creación o participación en un órgano común (sin personalidad jurídica). A estos límites específicos se hace referencia en los puntos dedicados a tales convenios.

7. EL DERECHO APLICABLE A LOS CONVENIOS

7.1 Necesidad de determinarlo en el propio convenio

El art. 4 del Tratado establece que los convenios concluidos entre entidades territoriales deben determinar el Derecho aplicable a las obligaciones en ellos contenidas, Derecho que es o bien el Derecho francés o el español. Requisito de especial trascendencia para garantizar tanto la propia eficacia del contenido del convenio como para la necesaria salvaguardia de los derechos e intereses de quienes se vean afectados por el mismo. En este sentido, el propio art. 4 determina que en caso de litigio sobre el cumplimiento de tales obligaciones, la jurisdicción competente será la española, cuando sea el Derecho español el elegido, o la francesa cuando el elegido haya sido el Derecho francés.

El supuesto normal será que en un convenio se elija y determine un solo Derecho. Pero también cabe la posibilidad de que en un mismo convenio, cuando contenga múltiples compromisos a cumplir de forma diferenciada por las entidades firmantes, se elijan el Derecho francés y el Derecho español. Sería la hipótesis de que en un convenio la entidad francesa asuma varios compromisos a cumplir en Francia, eligiendo para los mismos el

Derecho francés, y, la entidad española, a su vez, también contraiga compromisos a ejecutar en España, a los cuales se aplicase el Derecho español.

En todo caso, hay que notar la regla especial en esta materia que rige para los organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica. En ese caso y como resulta del art. 6 del Tratado, no cabe elección: si se trata de un organismo español con sede en España, el Derecho aplicable es siempre el de nuestro país, y si se trata de un organismo francés con sede en Francia el Derecho ha de ser el de ese país. Regla especial que, analógicamente, hay que entender aplicable a los órganos comunes, sin personalidad jurídica, a los que, por su vocación de estabilidad, se les atribuya sede propia.

7.2 Reglas especiales en materia de contratos públicos

El art. 8 establece unas cautelas especiales para el caso de que el cumplimiento de un convenio de cooperación transfronteriza lleve consigo la celebración de contratos públicos, cuestión planteada por Francia en la negociación del Tratado y que recibe un tratamiento muy similar en el Acuerdo de Karlsruhe.

La introducción de estas cautelas obedece a que, aun existiendo en los Estados de la Unión Europea una legislación relativamente uniforme en materia de contratación pública como consecuencia de ciertas directivas comunitarias europeas, resulta necesario evitar eventuales situaciones de "dumping" como lo sería la utilización de la cooperación transfronteriza por las entidades territoriales de un país como instrumento para celebrar contratos que se rigieran por la normativa menos estricta del otro Estado fronterizo.

Según el artículo indicado, en el caso de que un convenio de cooperación transfronteriza prevea la celebración de contratos públicos, debe determinarse la entidad territorial en cada caso responsable de la contratación. Si la entidad contratista es española, es la legislación española en materia de contratación administrativa a que está sujeta dicha entidad la que rige en cuanto a la celebración y ejecución del contrato, del mismo modo que es la legislación francesa cuando la entidad contratante pertenece a dicho país. Lo que no cabe es que la entidad contratante sea de un país y se aplique la legislación contractual del otro Estado.

Además de esta regla general, el art. 8 del Tratado señala dos cosas. La primera, que las obligaciones legales en los aspectos de la contratación especialmente sensibles desde el punto de vista del ordenamiento jurídico comunitario (publicidad, contratación entendida como selección del contratista, y adjudicación) deben hacerse constar en el propio texto del convenio que prevea el contrato, a fin de que sean conocidas por las demás entidades firmantes del convenio. Constancia que hay que entender que deberá hacerse de forma genérica cuando lo que figure en el convenio sea una mera previsión general de contratar, o de forma detallada cuando lo que figure en el convenio sea ya la previsión un contrato determinado. A la hora de hacer constar tales obligaciones legales, debe tenerse en cuenta

el objeto y precio del contrato, ya que son distintas en función de estos dos elementos.

La segunda cosa que añade el art. 8 es que las demás entidades territoriales distintas de la que aparezca en el convenio como contratista, están obligadas a facilitar a ésta el cumplimiento de las obligaciones a que está sujeta en materia de publicidad, selección del contratista y adjudicación.

7.3 Derecho aplicable a la elaboración y suscripción de los convenios

Cosa distinta del Derecho aplicable al cumplimiento de los convenios es la del Derecho que rige el procedimiento de elaboración y suscripción del propio convenio. Como ya se ha advertido, la entidad o entidades españolas firmantes deben atenerse en este punto (formación de voluntad y procedimiento ante otras instancias) a la legislación española y la entidad o entidades francesas al Derecho francés.

8. RESPONSABILIDAD

8.1 Regla general

El art. 4 señala que los convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes y que ni el Estado español ni el francés quedarán comprometidos por las consecuencias de las obligaciones contenidas en los convenios concluidos entre entidades territoriales o por la puesta en práctica de tales convenios.

Este principio general figuraba ya en el Acuerdo franco-italiano de 1993, ha sido incorporado al Acuerdo de Karlsruhe de 1996 y también está presente en el Protocolo Adicional de 1995 del Convenio Marco Europeo. Supone que el cumplimiento de un convenio de cooperación transfronteriza sólo puede ser exigido ante y por las entidades territoriales que lo han suscrito, sin que en caso de incumplimiento quepa plantear ni exigir una responsabilidad subsidiaria de ninguna otra entidad, en particular del Estado español o del Estado francés. También supone que si un tercero se ve afectado negativamente por el cumplimiento de un convenio, su eventual reclamación jurídica debe dirigirse directamente a las entidades territoriales firmantes del mismo y no al Estado español o al Estado francés.

8.2 Regla especial

A su vez, el art. 9 establece una regla especial sobre la responsabilidad de las entidades territoriales en la ejecución de un convenio que consiste en hacerla proporcional a la participación financiera o, a falta de ésta, a los beneficios que cada una de las entidades haya obtenido de la cooperación.

Esta regla, cuyo campo de aplicación principal es el de los convenios para la

participación o creación de organismos de cooperación transfronteriza, presupone por tanto un cierto grado de cuantificación. Tal cuantificación siempre será posible cuando haya compromisos financieros de las entidades territoriales firmantes del convenio, pero cuando no los haya, bien por ninguna de las entidades bien por alguna de ellas, puede ser problemática la cuantificación del beneficio obtenido por la cooperación a que se refiere el Tratado, ya que depende de su mensurabilidad.

Por ello y en particular en el caso de los organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica, constituye una buena práctica la incorporación en el convenio de reglas específicas detallando la responsabilidad de cada una de las entidades territoriales frente a terceros, extremo que ha sido incorporado al Acuerdo de Karlsruhe.

9. DURACIÓN DE LOS CONVENIOS

9.1 Duración no superior a 10 años

Con la finalidad de asegurar una continuidad en la efectividad de la cooperación transfronteriza objeto de los convenios, propiciando su evaluación y un cierto grado de depuración de aquellos convenios que con el paso del tiempo han pasado a una situación de letargo, el art. 9 del Tratado impone una duración determinada de los convenios, sin que quepa la vigencia indefinida.

Así, en virtud de dicho artículo, los convenios de cooperación transfronteriza deben ser concluidos por una duración no superior a 10 años. Esta regla general se modula en el caso de los convenios cuyo objeto sea la creación o gestión de un equipamiento, supuesto en el que la duración del convenio puede ser igual a la de la utilización del mismo, medida, como dice el Tratado, por su período de amortización.

9.2 Renovación

Finalmente, el art. 9 señala que los convenios pueden ser renovados por decisión expresa de las entidades territoriales firmantes. Es decir y teniendo en cuenta la finalidad antes apuntada, cuando un convenio haya agotado ese plazo de duración que no puede rebasar los 10 años y las entidades territoriales firmantes acuerden mantener o desarrollar la cooperación emprendida, hay que suscribir un nuevo convenio, sin que quepa la prórroga tácita o automática de la vigencia del convenio anterior una vez concluida ésta.

10. NULIDAD DE LOS CONVENIOS CONTRARIOS AL TRATADO

10.1 Regla general

El art. 10 establece la sanción de nulidad para aquellos convenios contrarios al Tratado, que debe ser declarada de acuerdo con el Derecho interno español o francés según que sea aplicable uno u otro.

Es decir, si el Derecho aplicable a un convenio, según lo indicado anteriormente, es el Derecho español, quien pretenda su nulidad deberá, para hacer valer su controversia frente a la correspondiente entidad territorial, acudir a los órganos competentes españoles, en definitiva a los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, utilizando los procedimientos regulados en la legislación española.

10.2 Regla especial

La regla anterior se modula en aquellos supuestos en que el convenio está sujeto al mismo tiempo al Derecho español y al francés. Es el caso del requisito del art. 3 del Tratado de que la conclusión del convenio debe respetar el procedimiento establecido por el Derecho interno español, para las entidades españolas, y por el Derecho francés, para las entidades francesas. Si, por ejemplo, se pretende la nulidad porque la entidad territorial española no ha observado el procedimiento regulado en el Derecho español, deberá acudir a los Tribunales españoles con arreglo a la legislación española aunque el convenio determine que resulte aplicable al mismo el Derecho francés.

10.3 Información mutua

Por último, el art. 10 indica que una vez declarado nulo un convenio, el Estado en que se haya producido esa declaración debe informar cuanto antes al otro Estado. Para poder cumplir este extremo cuando el propio Estado no es parte en el correspondiente procedimiento, resulta necesario, si es el caso de España, que la entidad territorial que sí haya sido parte ponga en conocimiento de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, la sentencia declarando la nulidad, y así poder informar al Gobierno francés.

11. ORGANISMOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON PERSONALIDAD JURÍDICA

11.1 Significado general

La novedad más importante y de mayor calado que representa el Tratado de Bayona es

que otorga cobertura a la creación por entidades territoriales españolas y francesas de organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica de Derecho público así como a la participación de unas y otras en organismos preexistentes.

Con ello se da una respuesta a la demanda de las entidades territoriales fronterizas de poder utilizar, para hacer efectiva la cooperación entre las mismas, una organización común dotada de personalidad jurídico-pública. Instrumento que permite resolver adecuadamente las iniciativas de cooperación más intensas por sus notas características, frente a otros instrumentos de cooperación, de solidez estructural, vocación de permanencia, aplicación del Derecho público y amplia capacidad de actuación. A esta demanda de las entidades territoriales de la frontera hispano-francesa, el Tratado de Bayona da una respuesta que cabe calificar de avanzada, sobre todo si se tiene en cuenta que gran parte de su contenido en cuanto a los organismos ha pasado a figurar tanto en el Protocolo Adicional de 1995 del Convenio Marco Europeo como en el Acuerdo de Karlsruhe.

En este punto y como ya se ha indicado, el Tratado de Bayona parte de las posibilidades abiertas por la Ley francesa de Administración Territorial de 1992. El art. 132 de esta Ley permite que entidades territoriales extranjeras participen en el capital de "sociétés de économie mixte locales" francesas cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común. Y a su vez, el art. 133 posibilita la creación en Francia de "groupements d'intérêt public" para poner en práctica o gestionar en común, durante un plazo determinado, las actuaciones requeridas por proyectos y programas de cooperación interregional y transfronteriza que interesen a entidades locales pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea, pudiendo éstas participar en dichos "groupements".

Ya en 1995, de forma simultánea al Tratado, la Ley para la ordenación y desarrollo del territorio, completó el régimen jurídico francés, al añadir un nuevo apartado al citado art. 133 que sanciona la posibilidad para las entidades territoriales francesas y sus agrupaciones de participar, en el marco de la cooperación transfronteriza, en organismos extranjeros.

Hay que notar que la Ley francesa de 1992 (art. 132) supedita la participación de entidades territoriales extranjeras en una sociedad de economía mixta local francesa a que exista un acuerdo interestatal previo que ampare esta posibilidad y lo haga en condiciones de reciprocidad, extremos que han quedado cubiertos con el Tratado de Bayona.

España no tenía regulada esta cuestión, por lo cual aprovechó el propio Tratado para dar cobertura jurídica a la creación y participación de las entidades territoriales francesas de la frontera en una figura similar a las dos anteriores como es el consorcio, así como para dar una cobertura paralela a las entidades españolas respecto a la creación y participación en los organismos franceses antes mencionados.

11.2 Organismos habilitados por el Tratado

Frente a otras alternativas como hubiesen sido bien la de permitir la creación o participación en una única categoría de organismos propia de uno de los sistemas jurídicos en juego (en este caso las previstas sólo en la legislación francesa), bien la de establecer en el propio tratado una nueva categoría yuxtaponiendo elementos del Derecho español y francés, el Tratado de Bayona ha optado por tomar como punto de partida la legislación francesa en la materia, incorporando con un criterio de reciprocidad una categoría española de organismos: los consorcios interadministrativos. Solución que puede considerarse equilibrada y respetuosa con esa primera regulación de la materia contenida en la legislación francesa.

Así pues y según establece el art. 5 del Tratado, si las entidades territoriales españolas y francesas deciden utilizar la figura del organismo de cooperación con personalidad jurídico-pública, tienen las siguientes 4 opciones.

Una, de la crear en Francia bien una agrupación de interés público de cooperación transfronteriza ("groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière"), bien una sociedad de economía mixta local ("société d'économie mixte local") cuyo objeto sea explotar un servicio público de interés común.

Otra, la de crear en España un consorcio.

Una tercera, que una o varias entidades españolas se adhieran a una agrupación de interés público de cooperación transfronteriza previamente constituida en Francia, o que lo hagan, participando en su capital, a una sociedad de economía mixta local cuyo objeto sea explotar un servicio público de interés común también previamente constituida en Francia.

Y una cuarta, que una o varias entidades francesas se adhieran a un consorcio interadministrativo previamente constituido en España por entidades territoriales españolas.

Este cuadro de opciones no cierra otras posibilidades en el futuro, ya que el art. 8 del Tratado señala también que de modificarse el Derecho interno español o francés en el sentido de establecer una nueva categoría de organismos de cooperación en la que se admita la posibilidad de participación de entidades territoriales extranjeras, dicha posibilidad queda amparada por el Tratado de Bayona, sin necesidad de modificarlo, una vez que se produzca la notificación por vía diplomática de la respectiva modificación del Derecho interno.

Hay que notar que la opción del Tratado de Bayona por recurrir a categorías predeterminadas de organismos ha buscado ante todo dotar de mayor seguridad jurídica a la utilización de la figura del organismo de cooperación transfronteriza. En efecto, el

recurso a esas tres categorías inicialmente habilitadas por el Tratado facilita la solución de dudas o problemas jurídicos, en la medida en que cuentan, en el respectivo Derecho interno (sobre todo en el francés) de un marco jurídico propio y definido. Dudas y problemas que serían más difíciles de resolver si se hubiese optado por remitir a los estatutos del organismo el tratamiento de todas y cada de las cuestiones integrantes de su régimen jurídico y, en particular, que esa remisión fuera con un carácter totalmente abierto.

11.3 Derecho aplicable

Según el art. 6 del Tratado, el Derecho aplicable al organismo de cooperación transfronteriza es el del Estado en que tenga su sede y el propio de la categoría de organismo de que se trate. Es decir, si se trata de una sociedad de economía mixta local o de una agrupación de interés público el Derecho aplicable es el francés, y se trata de un consorcio resulta de aplicación el Derecho español. Asimismo, dicho artículo, si bien remite a los estatutos del organismo la determinación de una importante serie de extremos, señala que ello debe hacerse sin perjuicio de las disposiciones jurídicas aplicables a cada categoría de organismo en el Derecho interno español o francés.

Lo anterior quiere decir que en todo caso debe tenerse en cuenta lo que, con carácter general, establece el Derecho francés para las dos categorías de organismos habilitadas por el Tratado y por el Derecho español para los consorcios.

Así, en el caso de los organismos franceses, las entidades territoriales españolas deben tener en cuenta las siguientes notas fundamentales del régimen jurídico general establecido por la legislación francesa.

Si se trata de una sociedad de economía mixta local:

- que el propio Tratado de Bayona supone el cumplimiento de los requisitos de un acuerdo interestatal previo y de reciprocidad exigidos por el art. 132 de la Ley francesa de Administración Territorial de 1992 para que una entidad territorial no francesa pueda participar en el capital de la sociedad de economía mixta local;
- que la figura de sociedad mixta presupone la participación en su capital de al menos una entidad de Derecho privado junto con las entidades territoriales;
- que el objeto de la sociedad de economía mixta local puede ser exclusivamente la explotación de un servicio público de interés común;
- y que la participación en el capital correspondiente a las entidades territoriales no francesas tiene que ser en todo caso minoritaria.

Y si se trata de una agrupación de interés público:

- que su objeto ha de ser la puesta en práctica o gestión en común, durante un plazo determinado, de las actuaciones requeridas por proyectos y programas de cooperación transfronteriza que interesen a entidades territoriales francesas y españolas;

- y que la creación de la agrupación debe observar un procedimiento de aprobación del acuerdo constitutivo por la Administración estatal francesa.

A su vez, en el caso de los consorcios españoles, la pluralidad de normativas en juego como consecuencia de la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas lleva a distinguir los siguientes supuestos en cuanto al régimen jurídico general que deben observar los consorcios creados o en que participen entidades territoriales francesas al amparo del Tratado de Bayona.

Si se trata de un consorcio del que forme parte al menos una Entidad Local, el régimen jurídico general es el establecido en la legislación de Régimen Local, tanto en la legislación básica del Estado (Ley de 1985 y Texto Refundido de 1986) como en las normas de desarrollo que en su caso haya aprobado la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Entidad Local.

Si se trata de un consorcio del que forme parte una Comunidad Autónoma pero en el que no participe ninguna Entidad Local ni la Administración General del Estado, el régimen jurídico general es el que en su caso haya establecido tal Comunidad Autónoma.

Y si se trata de un consorcio del que forman parte una Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado, sin que participe ninguna Entidad Local, el régimen jurídico general es el establecido en el Título Primero de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, cuyo art. 7 se refiere específicamente a los consorcios.

No resulta fácil extraer las notas fundamentales del régimen jurídico general de los consorcios interadministrativos por la pluralidad normativa mencionada y además, aunque resulte paradójico con esto último, por el hecho de la escueta regulación de esta figura hasta el momento. En todo caso pueden destacarse como tales notas:

- su condición de personas jurídico-públicas con sujeción al Derecho administrativo, circunscribiéndose los estatutos del consorcio a establecer las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero pero sin que puedan excluir la aplicación de aquél incluso en el supuesto de que participen también sujetos de Derecho privado;

- el que los órganos de decisión del consorcio deben estar integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los estatutos;

- un amplio ámbito funcional que incluye la titularidad de servicios públicos, para cuya gestión pueden utilizar las diversas fórmulas previstas en la legislación administrativa;

- y la necesidad de que su creación sea aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Entidad Local, cuando se trate de un consorcio en que al menos participe una Entidad Local, o sea precedida de un convenio de colaboración cuando se trate de un consorcio en que participe una Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado.

El art. 5.2 del Tratado especifica que están sujetas al Derecho español las decisiones de las entidades territoriales españolas sobre su participación en los organismos franceses y, a su vez, la lógica sujeción al Derecho francés de las decisiones de las entidades territoriales francesas sobre su participación en consorcios españoles. Especificación que se conecta con lo que acaba de decirse respecto al régimen jurídico general de los organismos.

En Derecho español no existen por ahora reglas específicas sobre esta cuestión, por lo que habrá que estar a una aplicación analógica de las normas que regulan la participación en organizaciones personificadas de cooperación interadministrativa, es decir la aprobación por el órgano político correspondiente: bien sea asamblea representativa u órgano ejecutivo.

En el Derecho francés sí existe, a partir de la modificación de la citada Ley de 1992 por la Ley de 1995 para la ordenación y desarrollo del territorio, una regulación de cómo y en qué términos una entidad territorial francesa puede adherirse o participar en un organismo extranjero de cooperación transfronteriza. Regulación de la que cabe destacar la exigencia de un convenio (extremo concordante con lo que dispone el Tratado de Bayona) y, en particular, que la adhesión o participación debe ser autorizada por decreto del Consejo de Estado francés.

11.4 Los estatutos del organismo

Como es característico de las organizaciones comunes personificadas con fines de cooperación interadministrativa, los estatutos desempeñan un papel fundamental para concretar el régimen jurídico de las mismas. Por ello, el tratamiento de esta cuestión en el ámbito de la cooperación transfronteriza es un denominador común en los textos que se ocupan de su régimen jurídico. Desde el Convenio Marco Europeo, en el que el contenido de los estatutos de los organismos figura en varios de los modelos de su anexo, pasando por la Convención Benelux, que incluso ha sido desarrollada en este punto mediante los modelos aprobados en 1993, hasta el Tratado de Bayona y el Acuerdo de Karlsruhe que regulan con detalle el contenido necesario de los estatutos. Precisamente, en estas fechas (otoño de 1997) el Comité de expertos del Consejo de Europa está trabajando, a partir de esa experiencia, en un modelo más completo y actualizado de estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza junto con un modelo de acuerdo interestatal sobre tales organismos.

Partiendo de la regla general de que para la creación o participación en un organismo de cooperación transfronteriza de los previstos es necesaria la celebración del correspondiente convenio entre las entidades territoriales interesadas, las dos primeras cosas que hay que destacar del art. 6 del Tratado de Bayona son que la existencia de los estatutos del organismo es siempre necesaria y que los estatutos deben formar parte del convenio como anejos del mismo. Requisito este último que, lógicamente, tiene mayor relieve en el supuesto de creación de una sociedad, agrupación o consorcio nuevos, aunque también resulta exigible en el supuesto de participación en un organismo ya existente, toda vez que la adhesión de un nuevo miembro comportará la modificación de los estatutos hasta entonces vigentes y, por otra parte, puede resultar necesario acomodarlos al contenido necesario que detalla el art. 6 del Tratado.

Tomando como referencia los precedentes anteriores, el Tratado de Bayona determina, en los nueve apartados que figuran en el art. 6, el contenido necesario de los estatutos del organismo: los extremos de su régimen jurídico que en todo caso deben ser regulados. Contenido necesario que, a su vez, debe respetar, como se indica al comienzo de dicho artículo, el régimen jurídico general que para cada una de las tres categorías o tipos de organismos resulte del Derecho español o del francés, cuestión anteriormente analizada. Este contenido necesario es el mínimo común denominador, por lo que no hay obstáculo, sino todo lo contrario, para que las entidades territoriales incluyan en los estatutos cuantos otros extremos consideren necesarios.

El apartado 1 señala que los estatutos deben determinar:

- la denominación del organismo, a partir de la genérica que tenga la categoría utilizada de las tres posibles;
- la sede, que será una localidad española o francesa;
- la duración, que debe conectarse con lo que el art. 9 establece sobre duración de los convenios,
- y el Derecho por el que se rija, que será el español o el francés según la sede y el que resulte del tipo de organismo.

El apartado 2 requiere determinar el ámbito territorial del organismo, lo que deberá concordar con el propio de las entidades territoriales que lo integren.

El apartado 3 señala que los estatutos deben determinar el objeto concreto del organismo, extremo que en el caso de que sea un organismo francés debe conciliarse con el objeto que, con carácter general, está establecido para cada uno de los dos tipos de organismo posibles. También deben determinar los estatutos los cometidos que las entidades territoriales que integran el organismo deciden atribuirle, cometidos que deben corresponderse con el ámbito competencial de tales entidades y que deben ser susceptibles,

según el tipo de organismo, de ser asumidos por éste.

El apartado 4 se refiere a la organización. Los estatutos deben determinar la composición de los órganos de decisión y dirección. El Tratado de Bayona, a diferencia de otros como el Acuerdo de Karlsruhe no impone un organigrama determinado, aunque la pauta general sea un órgano colegiado tipo asamblea representativa y otro unipersonal ejecutivo o presidente. En este punto (órganos y sus respectivas atribuciones) la configuración es libre, si bien deberá respetar lo que con carácter general establezca el Derecho francés o el español según el tipo de organismo.

También deben determinar los estatutos las modalidades de representación de la entidades territoriales que en él participen. Más allá de la necesidad de que estén representadas todas las entidades que integren el organismo, la proporción debe ser fijada en los estatutos libremente con arreglo a las pautas habituales, una de las cuales es la participación financiera. A este último respecto hay que tener en cuenta que según la legislación francesa antes indicada ni las entidades territoriales españolas pueden ser mayoritarias en el capital de una sociedad de economía mixta local francesa, ni las entidades francesas pueden superar el 50 % cuando participen en un consorcio español. Finalmente, los estatutos deben determinar la forma de designación de los representantes de las entidades territoriales que formen parte del organismo, cuestión en la que habrá que partir de lo que con carácter general establezca el Derecho español para nuestras entidades territoriales y al Derecho francés en cuanto a las de dicho país, con la intervención, para tal designación, del correspondiente órgano político de las mismas.

Este apartado sobre organización no alude de forma explícita a la necesidad de que los estatutos regulen la convocatoria de las reuniones de los órganos colegiados, quórum para las deliberaciones y decisiones, actas, etc.... extremos que o bien los estatutos o el reglamento interno de funcionamiento del organismo deben abordar. Este silencio del Tratado tiene como excepción lo que se dice en el art. 6 sobre la necesidad de que las deliberaciones del organismo se redacten tanto en francés como, por lo que respecta a España, en castellano y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente, obligación que se extiende al texto de los propios estatutos.

El apartado 5 señala que los estatutos deben determinar el régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales que en él participen, rúbrica en la que hay que entender comprendidos aspectos como los términos del control político, jurídico y financiero que las entidades territoriales se reserven sobre el organismo, así como las reglas en materia de responsabilidad del organismo frente a dichas entidades.

El apartado 6 impone la necesidad de que los estatutos determinen las modalidades de funcionamiento, en particular, en lo que respecta a la gestión de personal. Eso supone que, partiendo de la condición de persona jurídico-pública del organismo, en los estatutos se debe concretar el régimen derivado de la normativa administrativa general (bien la española, bien la francesa) en materias como procedimiento, recursos humanos,

contratación o patrimonio. En el caso de que el organismo asuma la gestión de determinado servicio público, hay que entender incluido en este apartado la determinación de las reglas especiales necesarias sobre el régimen de prestación del mismo. También hay que notar que si el organismo asume la responsabilidad de contratar, deberá tenerse en cuenta lo que señala el art. 8 del Tratado, anteriormente comentado.

Como concreción del apartado anterior, el apartado 7 señala como contenido necesario de los estatutos las reglas presupuestarias y contables aplicables al organismo, consecuencia a su vez de la obligación del organismo (art. 6) de contar anualmente con un presupuesto de ingresos y gastos así como con un balance y cuenta de resultados. Por tanto, respetando el régimen jurídico general del tipo de organismo, los estatutos han de determinar y concretar el régimen de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto y las cuentas del organismo.

El apartado 8 determina que los estatutos deben regular la forma de financiación de las actividades propias del organismo, es decir el régimen de ingresos, cuestión a la que se aludirá más adelante, y, en su caso, de endeudamiento y responsabilidad financiera.

Por último, el apartado 9 exige que los estatutos se ocupen de tres aspectos característicos de la vida del organismo: la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento (o dicho de otra manera de los estatutos iniciales), la adhesión de nuevos miembros y la retirada de miembros existentes, y la disolución del organismo (con el consiguiente reparto de derechos y obligaciones).

11.5 Régimen de financiación

El art. 6 del Tratado establece que el organismo debe financiarse mediante aportaciones incluidas en el presupuesto de las entidades territoriales que formen parte del mismo, aportaciones que, como precisa el posterior Acuerdo de Karlsruhe, hay que entender que tienen carácter obligatorio para tales entidades una vez aprobados los presupuestos que las concreten.

En este punto, hay que recordar que la legislación francesa establece un doble límite: ni las entidades territoriales españolas (una si es una sola o en su conjunto si son varias) pueden ser mayoritarias en el capital de una sociedad de economía mixta local francesa, ni las entidades francesas pueden serlo en el consorcio español.

Asimismo, en el caso de que el organismo asuma la prestación de un servicio, la financiación puede comprender ingresos propios por dicha prestación. En todo caso, lo que no puede el organismo es establecer ni percibir ingresos de naturaleza tributaria. Esto último, por lo que respecta a los consorcios españoles, concuerda con lo establecido en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que permite a los consorcios a los que resulta de aplicación (los consorcios de los que forme parte una Entidad Local) fijar, siempre que se lo atribuya la Entidad Local, precios públicos para financiar los correspondientes servicios

a su cargo, pero sin que puedan establecer tasas ni contribuciones especiales.

El art. 6 del Tratado señala también que el organismo debe atender las peticiones de información procedentes de las autoridades de control financiero de la otra Parte Contratante. Esto quiere decir que, con independencia de que el organismo esté sujeto a los procedimientos de control financiero que, por su condición de persona jurídico-pública, imponga bien la legislación española si se trata de un consorcio (en cuyo caso tales procedimientos de control se ejercen por las autoridades españolas), bien la legislación francesa si es una sociedad o una agrupación (en cuyo caso los procedimientos son ante las autoridades francesas), además cabe la posibilidad, si se trata por ejemplo de un consorcio, de que las autoridades francesas responsables del control financiero de la entidad o entidades territoriales galas que participen en el consorcio, requieran a este último y éste está obligado a atender peticiones de información sobre su actividad económico-financiera.

En este orden de ideas se mueven también los requisitos establecidos en la legislación francesa, a partir de su modificación en 1995, que suponen para el consorcio español en que participen entidades francesas la necesidad de que las cuentas auditadas y la memoria de actividad figuren como anexo al presupuesto anual (hay que entender que una vez liquidado). Extremos estos últimos que deben ser tenidos en cuenta en la regulación que en materia financiera y presupuestaria se establezca en los estatutos del consorcio español.

Lo anterior se corresponde con un principio general, explícito en varios acuerdos interestatales y en Protocolo Adicional de 1995 del Convenio Marco Europeo, de que la utilización por las entidades territoriales de las posibilidades e instrumentos de cooperación transfronteriza no debe alterar los procedimientos de control que en su caso establezca el respectivo Derecho interno sobre tales entidades.

12. ÓRGANOS COMUNES

12.1 Naturaleza

Junto a los organismos con personalidad jurídica, el Tratado de Bayona se ocupa también de una modalidad de cooperación transfronteriza de cierta tradición, tanto en la frontera hispano-francesa como en otras fronteras europeas, como es la creación de órganos comunes sin personalidad jurídica, verdaderos catalizadores de dicha cooperación. Mientras que los primeros se corresponden con la actuación conjunta (la modalidad más intensa de la cooperación entendida como género), los segundos se inscriben en otra modalidad de la cooperación como es la coordinación de base voluntaria.

El art. 7 del Tratado garantiza la utilización de este instrumento señalando las tres funciones características del mismo: el estudio de cuestiones de interés mutuo, la formulación de propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren, y

el impulso de la adopción, por parte de tales entidades, de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas (a los problemas objeto de estudio y propuesta).

12.2 Límites específicos

Por su naturaleza de instrumentos de coordinación de base voluntaria y recogiendo una de sus notas características, el art. 7 establece como límite específico que los órganos comunes no pueden adoptar resoluciones obligatorias para las entidades territoriales que los integren ni tampoco para terceros. Este límite, recogido asimismo en el Acuerdo de Karlsruhe, no impide a los órganos comunes el adoptar acuerdos, lo que precisa es que su eventual carácter vinculante, siempre entre las entidades territoriales que los adopten, es en términos políticos pero no jurídicos.

Hay que notar que este límite, por la distinta naturaleza de los mismos, no juega en el caso de los organismos con personalidad jurídica, que, siempre que lo establezcan los estatutos de acuerdo con el respectivo Derecho interno, pueden adoptar tales resoluciones obligatorias para las entidades territoriales que formen parte de los mismos y, en su caso, para terceros.

12.3 Requisitos del convenio de creación

De acuerdo con el resto del Tratado, la creación de un órgano común requiere el correspondiente convenio de cooperación transfronteriza (art. 3), en el que debe determinarse (art. 4) el Derecho aplicable (Derecho que cuando, por su vocación de permanencia, se fije sede al órgano común, será el del Estado de esta última) así como otros extremos como la duración (art. 9).

El convenio puede asimismo precisar otros extremos del órgano común como los que figuran en el Acuerdo de Karlsruhe: las materias objeto de actuación, el régimen de funcionamiento y las modalidades de trabajo.

13. LA COMISIÓN

13.1 Regulación

El art. 11 del Tratado de Bayona se refiere a la comisión de seguimiento del mismo, denominada Comisión franco española de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Dado que su creación, como ya se indicó, fue anterior en unos meses a la propia firma en Bayona del Tratado, se dice creada por intercambio de cartas (entre los Ministros de Asuntos Exteriores francés y español) realizado en Foix el 21 de octubre de 1994, recogiéndose en el art. 11 la regulación de la Comisión hecha en ese intercambio de

cartas constitutivo de acuerdo.

Dicha regulación determina la composición, periodicidad y lugar de las reuniones, presidencia y secretaría, y misiones de la Comisión.

13.2 La atención de las cuestiones derivadas de desequilibrios competenciales

De las misiones, lo más destacable es que junto a las funciones características de cualquier comisión de seguimiento de un tratado en orden a conocer y evaluar su grado de aplicación y a proponer su eventual modificación para mejorarlo, se recoge como cometido de la Comisión el de prestar especial atención a las iniciativas de cooperación transfronteriza que, por el diferente reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales en España y en Francia, requieran soluciones apropiadas con la intervención en su caso de la Administración del Estado.

Este desigual reparto competencial, que tiene su expresión sobre todo en las importantes diferencias entre el nivel competencial de las Regiones francesas y nuestras Comunidades Autónomas, fue un hecho al que se prestó especial atención en la negociación del Tratado de Bayona. Su consecuencia más evidente es que acota, por el juego del principio del mínimo común denominador competencial, las posibilidades de cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas. Eso ha motivado que se atribuya a la Comisión ese papel especial de encauzar y buscar soluciones a iniciativas de cooperación que siendo de la competencia de una Comunidad Autónoma en España, en Francia sean responsabilidad del Estado, o que, aun dándose cierta correspondencia competencial entre las entidades territoriales protagonistas de la iniciativa, esta última incida o se proyecte claramente en competencias estatales en uno o en ambos lados de la frontera.

Ya en los años inmediatos a la negociación del Tratado de Bayona se habían producido supuestos de este tipo. Fue el caso por ejemplo del acuerdo de 1993 entre la Generalidad de Cataluña y el Departamento francés de los Pirineos Orientales relativo a la construcción de una nueva vía fronteriza entre dos localidades con un paso superior sobre el río Major, en el que la solución fue darle cobertura singular mediante un canje de cartas constitutivo de acuerdo entre España y Francia.

En cierto modo, este cometido especial de la Comisión justificó la propia creación de la Comisión, frente a otras alternativas, presentes en otros acuerdos interestatales, como la de prescindir de ese instrumento o la de remitirse a una comisión intergubernamental de competencia general sobre relaciones de vecindad.

13.3 La participación de las entidades territoriales

Como se ha señalado antes, uno de los dos puntos de controversia de las Comunidades Autónomas en la negociación del Tratado fue el de su presencia en la Comisión. Frente a

la solución del Tratado (incorporación puntual según el asunto lo requiriese) la demanda de las Comunidades Autónomas fue la de presencia permanente con la condición de miembro de pleno derecho.

Con ocasión de la autorización parlamentaria por España del Tratado, la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados aprobó el 26.SET.95 una proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco-PNV, en la que se instó al Gobierno a esa integración de los representantes de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la Comisión como miembros de pleno derecho.

La respuesta de los Gobiernos español y francés, tras abordar la cuestión, es hacer efectiva esa integración, a partir de la reunión constitutiva de la Comisión, asegurando la presencia de un representante de cada una de las 4 Comunidades Autónomas y de las 3 Regiones francesas así como de dos representantes españoles y otros dos franceses en representación de las entidades territoriales locales (uno por cada lado del nivel municipal y otro del nivel provincial).

La reunión constitutiva de la Comisión está previsto que se celebre a finales de enero de 1998.

14. OTRAS CUESTIONES

Del resto del Tratado (arts. 12 a 14) tan sólo merece especial comentario el 12 sobre el procedimiento en España para la suscripción de convenios de cooperación transfronteriza, cuestión objeto del epígrafe siguiente.

El art. 13 se refiere a los trámites internos para la entrada en vigor del Tratado. Tales trámites fueron cumplidos durante estos dos últimos años. Como se indica en su publicación oficial española (BOE de 10.MAR.97), el Tratado ha entrado en vigor el 24.FEB.97.

El art. 14 establece la duración ilimitada del Tratado y regula su denuncia, de la que hay que destacar que no afecta a los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales que hayan entrado en vigor con anterioridad a la fecha en que la denuncia surta efectos.

IV. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: REAL DECRETO 1317/1997 Y ACUERDOS COMPLEMENTARIOS

En este último epígrafe del presente documento se analiza la tercera pieza del actual régimen jurídico en nuestro país de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: la constituida por el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, y por los dos Acuerdos que para la aplicación del Real Decreto han sido adoptados, respectivamente, por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y la Comisión Nacional de Administración Local.

1. PLANTEAMIENTO INICIAL

1.1 Premisas utilizadas

Como ya se ha indicado, la celebración del Tratado de Bayona planteó entonces la necesidad de establecer en España, con respecto a la suscripción de convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, un procedimiento alternativo al de conformidad expresa del Gobierno, necesidad de la que se hizo eco el propio Tratado al establecer en su artículo 12 la transitoriedad del procedimiento vigente.

Para configurar este nuevo procedimiento, las premisas utilizadas por la Administración General del Estado fueron las siguientes.

La primera, la de concertar con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales fronterizas tanto el contenido del nuevo procedimiento como los instrumentos para su puesta en práctica. Primero, para atender una demanda explícita en tal sentido expuesta por las cuatro Comunidades Autónomas de la frontera francesa. Segundo, para propiciar el mayor grado de cumplimiento del nuevo procedimiento por sus principales destinatarios. Y tercero, para ser consecuente con el hecho de que la aplicación del nuevo procedimiento iba a generar una serie de relaciones entre la Administración General del Estado y las entidades territoriales afectadas que debían ser enfocadas a partir del principio de cooperación y, en consecuencia, requerían el uso de soluciones e instrumentos al servicio de dicho principio.

Como segunda premisa, se partió de la necesidad de abandonar el sistema de conformidad expresa del Gobierno. La pervivencia de dicho sistema resultaba incompatible con la desaparición, al menos en la frontera francesa, del presupuesto de hecho habilitante: la inexistencia de Acuerdo interestatal. La determinación en el Acuerdo interestatal con Francia de extremos como el ámbito subjetivo y objetivo de la cooperación transfronteriza,

los instrumentos a utilizar y su régimen jurídico, así como los límites a respetar por las entidades territoriales, privaba de justificación y sentido a un sistema articulado sobre la técnica aprobatoria como era el de conformidad expresa, considerado, en particular por las Comunidades Autónomas, como un control de oportunidad.

La tercera premisa consistió en sustituir el procedimiento aprobatorio por uno nuevo articulado sobre dos elementos. Por un lado, un mecanismo de prevención de eventuales conflictos jurídicos basado en la obligación para las entidades territoriales de comunicar a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan suscribir, obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia del convenio entre las entidades firmantes. Y, por otro, el elemento de la publicación oficial en el "Boletín Oficial del Estado" de los convenios, como requisito para que los convenios, una vez suscritos, puedan desplegar efectos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales españolas firmantes.

1.2 Desdoblamiento de la regulación del nuevo procedimiento

Partiendo de las premisas anteriores, una de las ideas compartidas desde el principio por las Administraciones implicadas fue la oportunidad de deslindar, a la hora de establecer ese nuevo procedimiento, aquellos elementos esenciales que, por corresponderse con competencias estatales, requieren su determinación unilateral mediante la correspondiente norma estatal (el Real Decreto) de aquellos otros elementos complementarios que, por afectar directamente a competencias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y a la forma en que deben ser ejercidas, así como por suponer determinados compromisos por parte de las mismas, requieren ser plasmados en Acuerdos de dichas entidades territoriales con la Administración General del Estado.

En este sentido, simultáneamente a la elaboración del proyecto de Real Decreto se elaboró el texto de sendos Acuerdos con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales fronterizas, con la finalidad de ser adoptados en los órganos de cooperación más idóneos para ello. Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Y con las Entidades Locales en la Comisión Nacional de Administración Local.

1.3 Competencias estatales habilitantes del Real Decreto

Desde el punto de vista de las competencias estatales, la regulación mediante el Real Decreto de los dos elementos esenciales del nuevo procedimiento (los requisitos de comunicación previa y publicación oficial en el BOE) encuentra su fundamento, respectivamente, en dos títulos competenciales distintos. Circunstancia recogida en el preámbulo del Real Decreto y en su disposición adicional.

Por un lado, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (artículo

149.1.3ª de la Constitución) ya que la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales constituye una faceta de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas. En este sentido la comunicación previa a la Administración General del Estado encuentra su fundamento, a tenor de la jurisprudencia constitucional y en particular de la Sentencia 165/1994 de 26 de mayo, en dicha competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que habilita a las instituciones estatales -en este caso al Gobierno de la Nación- para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas -así como de las restantes entidades territoriales- de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado.

Partiendo de esta premisa competencial, se ha considerado que la comunicación previa, como técnica preventiva de eventuales conflictos jurídicos, constituye, en este caso, la solución más idónea frente a otras posibles alternativas, como hubiese sido un procedimiento autorizatorio o aprobatorio por la Administración General del Estado. Un procedimiento articulado sobre la técnica aprobatoria resulta más acorde con actividades con relevancia externa de las entidades territoriales que, por carecer de un marco jurídico específico predeterminado, precisan un control más intenso por parte de la Administración General del Estado para salvaguardar las competencias reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales, circunstancia que no es el caso en la actualidad, tras el Tratado de Bayona, de la cooperación transfronteriza.

Y, por otro lado, la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en la que se encuadra, teniendo en cuenta su finalidad y alcance, la introducción del requisito de la publicación oficial en el BOE de los convenios de cooperación transfronteriza.

2. EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y CONCERTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DETERMINANDO EL NUEVO PROCEDIMIENTO

La puesta a punto del nuevo procedimiento ha llevado cierto tiempo: dos años y medio. La razón fundamental tiene que ver con la dilación en el proceso de autorización parlamentaria del Tratado de Bayona, elemento con el que guarda, por las razones expuestas, una estrecha relación, por lo que se entendió que la aprobación del nuevo procedimiento debía ser lo más simultánea posible a la entrada en vigor del Tratado de Bayona. Entrada en vigor que, como ya se ha indicado, no ha tenido lugar hasta el mes de febrero de 1997.

La elaboración por el Ministerio de Administraciones Públicas, con el necesario concurso del de Asuntos Exteriores, de los primeros textos sobre el nuevo procedimiento se inició coincidiendo con la firma del Tratado de Bayona. Textos que, según las premisas que acaban de exponerse, se desdoblaban en un Real Decreto y en dos Acuerdos, uno para

las Comunidades Autónomas y otro para las Entidades Locales.

Por su conexión con el Tratado de Bayona y el protagonismo de las Comunidades Autónomas de la frontera francesa en la reivindicación del nuevo procedimiento, el método de trabajo en aquellos momentos elegido fue el de iniciar con ellas la concertación, utilizando el cauce ya empleado del órgano de trabajo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, para una vez alcanzados unos textos consensuados, completar el proceso de concertación con en el resto de entidades territoriales fronterizas.

Precisamente, un cierto retraso en la presentación a dichas Comunidades Autónomas de los borradores elaborados por la Administración General del Estado estuvo en la base de una iniciativa parlamentaria que entonces se superpuso al método de trabajo previsto. Se trata de la presentación por el Grupo Parlamentario Vasco-PNV del Congreso de los Diputados, en mayo de 1996, de una proposición no de ley solicitando la adecuación de la política y del acuerdo hispano-francés sobre cooperación transfronteriza a la realidad del Estado Autonómico. Proposición que, tras aprobarse enmiendas transaccionales, fue aprobada por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 26 de setiembre de 1995, y en cuyo punto primero se instaba al Gobierno a establecer, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales de la frontera francesa, un "procedimiento para la eficacia de los convenios entre éstas y las entidades territoriales francesas en el que se comprenda, entre otros aspectos, la comunicación al Gobierno del Estado del plazo para que pueda ejercer su oposición en el caso de que el convenio no respetara las estipulaciones de dicho Tratado (el de Bayona) y la regulación del silencio positivo en el caso de que no haya contestación".

Coincidiendo con esta iniciativa parlamentaria, a la que antes se ha hecho referencia porque se extendía también a la Comisión del Tratado de Bayona, en junio de 1995 el Ministerio de Administraciones Públicas hizo llegar a las 4 Comunidades Autónomas de la frontera francesa el borrador de Real Decreto y de Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Sin embargo, al demorarse la autorización parlamentaria del Tratado de Bayona por la circunstancia reseñada, la concertación con dichas Comunidades Autónomas de ambos textos no tomó nuevo impulso hasta mediados de 1996, con las nuevas Cortes Generales y Gobierno resultantes de las elecciones de marzo. Así, tras una serie de modificaciones consecuencia de observaciones y sugerencias hechas por las Comunidades Autónomas, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos examinó el 20.NOV.96 ambos proyectos: el del Real Decreto y el del Acuerdo complementario de la Conferencia, dando su conformidad a los mismos. Proyectos que fueron elevados al Pleno de la Conferencia de 2.DIC.96, que acordó informar favorablemente el proyecto de Real Decreto y adoptar el Acuerdo complementario para su aplicación.

Una vez obtenido el consenso con las Comunidades Autónomas fronterizas, el proyecto de Real Decreto y el Acuerdo referente a las Entidades Locales (idéntico salvo pequeños detalles al de la Conferencia para las Comunidades Autónomas) fueron sometidos a la consideración de la Federación Española de Municipios y Provincias. La Federación, que en 1995 había sido informada del inicio del proceso de concertación con las Comunidades Autónomas, tuvo un primer conocimiento de los textos en octubre de 1996, adelantado su juicio positivo en diciembre de 1996. Acto seguido, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y las Entidades Locales, representadas a través de la expresada Federación, informó favorablemente el proyecto de Real Decreto y adoptó el Acuerdo complementario para su aplicación en su reunión de 30.ENE.97.

Concluida la concertación con las entidades territoriales españolas afectadas, el proyecto de Real Decreto fue sometido al preceptivo dictamen del Consejo de Estado, que emitió un primer dictamen negativo. Como consecuencia de ello hubo que reelaborar el proyecto, fundamentalmente para hacer hincapié en la comunicación previa como requisito de eficacia de los convenios y para incorporar al articulado del Real Decreto ciertos elementos que en el primer proyecto sólo figuraban en los Acuerdos. Eso explica un cierto desfase temporal entre la fecha de los Acuerdos y la aprobación del Real Decreto y, por otro lado, que en su versión final ambos textos coincidan en buena parte de su contenido frente a un desdoblamiento más acusado de contenidos como fue el inicialmente barajado.

Finalmente, el Real Decreto, una vez objeto de un nuevo dictamen favorable del Consejo de Estado, fue aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 1.AGO.97, entrando en vigor el 30.AGO.97 tras su publicación el día anterior en el BOE.

Por su parte, los dos Acuerdos, cuya aplicación efectiva ha operado, con independencia de la fecha de su adopción, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto, han sido objeto de publicación en el BOE con fecha 12.DIC.97.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL NUEVO PROCEDIMIENTO

La aplicación del nuevo procedimiento a los convenios de cooperación transfronteriza que se proyecten suscribir al amparo del Tratado de Bayona está fuera de toda duda, una vez que ha entrado en vigor el Real Decreto.

Con respecto a la frontera portuguesa, si bien inicialmente la Administración General del Estado, por diversas razones, planteó también la aplicabilidad del nuevo procedimiento y así fue entendido por las 4 Comunidades Autónomas de dicha frontera al adoptarse el Acuerdo de la Conferencia, el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto niega esta posibilidad. Por ello, la retirada de la declaración española al ratificar el Convenio Marco Europeo, base jurídica del procedimiento de conformidad expresa del Gobierno, resulta indispensable para la aplicación del nuevo procedimiento a los convenios

de cooperación que se proyecten suscribir entre entidades territoriales de la frontera hispano-portuguesa. Retirada que, a su vez, plantea una urgencia especial al correspondiente tratado con Portugal o, de seguir siendo éste imposible, a una solución alternativa.

Finalmente, el caso de Andorra requiere como paso previo que este Estado ratifique el Convenio Marco Europeo, ya que todavía no lo ha hecho, y posteriormente la correspondiente solución vía tratado con dicho país.

4. COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

4.1 Requisito de eficacia

Al ser el presupuesto necesario de esa finalidad de técnica preventiva de eventuales conflictos jurídicos que se pretende que cumpla el nuevo procedimiento, la comunicación previa a la Administración General del Estado, como establece el art. 1 del Real Decreto, es una obligación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que proyecten suscribir convenios de cooperación transfronteriza. Requisito cuyo cumplimiento condiciona la eficacia en España, entre las propias entidades territoriales firmantes, de tales convenios.

4.2 Convenios que deben ser objeto de comunicación previa

El art. 1 del Real Decreto determina que deben ser objeto de comunicación previa los convenios de cooperación transfronteriza que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio Marco Europeo y de los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Hay que subrayar la fórmula utilizada para determinar el ámbito objetivo de la obligación, consistente en hacer referencia a los tratados internacionales celebrados por España para la aplicación del Convenio Marco Europeo. Se trata de la fórmula más idónea para tener en cuenta el hecho de que, aunque en la actualidad sólo existe tratado con Francia, en el futuro pueda haberlo con Portugal -como ha sido y es propósito del Gobierno español aunque no haya tenido todavía una respuesta positiva del Gobierno portugués- y, en su caso, con Andorra. Esa fórmula permite también integrar, en el momento en que España lo ratifique, el Protocolo Adicional de 1995 al Convenio Marco Europeo.

También hay que tener en cuenta que al utilizarse en el Convenio Marco Europeo un concepto amplio de convenio (arreglos y acuerdos cuyo fin sea una acción concertada tendente a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad), concepto amplio del que parte

asimismo el Tratado de Bayona, resulta indiferente que el convenio contenga meras declaraciones de intenciones o compromisos detallados. Lo que sí debe tenerse en cuenta es que por parte española debe figurar una entidad territorial de las determinadas en los tratados indicados, por ahora de las que se enumeran en el Tratado de Bayona.

4.3 Momento de la comunicación previa

El apartado segundo.1 de los Acuerdos determina que la comunicación previa debe hacerse, siempre previamente a la suscripción del convenio, una vez concertado el proyecto de convenio con las demás instancias firmantes y cumplidos los trámites en su caso exigidos por la legislación aplicable.

Con esta redacción se pretende subrayar que la comunicación previa debe ser el último trámite antes de la firma del convenio. Con carácter previo debe haberse cerrado la negociación de su contenido y haberse cumplido los demás trámites que exija el Derecho español.

En relación con esto último hay que notar que el contenido del convenio puede exigir la necesidad de cumplir previamente ciertos requisitos que resulten de la legislación sectorial (estatal o autonómica) en la materia, o que, cuando en el convenio figuren Entidades Locales, la legislación de Régimen Local señale la necesidad de una decisión previa adoptada con ciertos requisitos formales (caso de la creación de consorcios antes examinada en relación con el Tratado de Bayona) o la necesidad de determinadas autorizaciones. También cabe la hipótesis de que la respectiva legislación autonómica imponga requisitos formales internos para la propia Comunidad Autónoma.

4.4 Forma en que debe hacerse la comunicación previa

Según el art. 1.1 del Real Decreto y el apartado segundo.1 de los Acuerdos, la comunicación previa debe hacerse mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas (cuya sede actual es Pº Castellana, 3 - 28071 Madrid), órgano que, dentro de la Administración General del Estado, tiene encomendada con carácter general la relación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

A este respecto hay que notar que la remisión a un órgano distinto de la Administración General del Estado supone, en la práctica, retrasar la tramitación de la comunicación previa, en particular el juego del plazo del mes al que luego se aludirá, ya que éste corre a partir del acuse de recibo por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

A su vez, el apartado segundo de los Acuerdos precisa que la remisión del proyecto de

convenio irá acompañada de aquellos documentos necesarios para el pronunciamiento de la Administración General del Estado. Una buena práctica en este sentido es adjuntar una memoria del proyecto, más o menos detallada en función del contenido y alcance del convenio, porque facilita dicho pronunciamiento.

4.5 Entidad responsable de la comunicación previa

En el caso de que, por parte española, aparezca como firmante una única entidad territorial, será la respectiva Comunidad Autónoma o Entidad Local la responsable de cumplir el requisito de la comunicación previa.

Los Acuerdos, en su apartado segundo, establecen las reglas para cuando se produzca pluralidad de entidades territoriales por parte española.

Si figuran como firmantes varias Comunidades Autónomas o varias Entidades Locales, la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales debe hacerse por una sola de ellas, bien por aquella que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación, bien por aquella que, de común acuerdo, sea designada como responsable de cumplir dicha obligación.

A su vez, si por parte española, junto a una o más Comunidades Autónomas participan una o varias Entidades Locales, la remisión debe hacerse por la Comunidad Autónoma correspondiente. Es decir, si sólo hay una Comunidad Autónoma por ésta y, si hay varias, por la que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación o por la que, de común acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales participantes, sea designada como responsable de cumplir dicha obligación.

Por otro lado, en el Acuerdo de la Conferencia figura una precisión (que no figura en el que hace referencia a las Entidades Locales) consistente en determinar que la interlocución con la Administración General del Estado en la remisión e incidencias posteriores debe canalizarse a través de la unidad que en la Comunidad Autónoma asuma la coordinación interna en materia de actividades en el exterior. Partiendo de que la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas cuenta en su organigrama con una unidad que se ocupa con carácter horizontal de esta cuestión y de la experiencia de una relación fluida a través de la misma, se ha considerado oportuno reflejar en el propio Acuerdo la utilización de esta vía para el procedimiento de la comunicación previa.

Antes de pasar al punto siguiente, parece oportuno en éste aludir a la aplicación del art. 145. 2 de la Constitución, con la consiguiente intervención de las Cortes Generales, a los convenios de cooperación transfronteriza en que participen como firmantes varias Comunidades Autónomas, cuestión suscitada por el Consejo de Estado al dictaminar el proyecto de Real Decreto. Hay que entender que aquellos convenios en los que exclusivamente se formalicen relaciones verticales de cooperación transfronteriza entre

todas y cada una de las Comunidades Autónomas por parte española y las correspondientes entidades territoriales extranjeras, no entran dentro del supuesto a que se refiere el art. 145. 2 de la Constitución y, por tanto, éste no resulta de aplicación. Fuera de este supuesto, que cabe pensar que en la práctica será la regla, el art. 145. 2 de la Constitución sí sería aplicable y por tanto habría que cumplir el correspondiente requisito antes de la comunicación previa, en el caso de aquellos convenios de cooperación transfronteriza en que siendo parte dos o más Comunidades Autónomas figuren, además de los compromisos que les obliguen frente a las demás entidades, compromisos que entrañen una vinculación horizontal entre las propias Comunidades Autónomas.

4.6 Trámite en la Administración General del Estado

El apartado tercero de los Acuerdos y el art. 2.1 del Real Decreto, determinan que recibido el proyecto de convenio y la documentación complementaria que en su caso lo acompañe, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales debe acusar recibo a la entidad remitente. Siendo en la actualidad la Dirección General de Cooperación Autonómica el centro directivo que, dentro de dicha Secretaría de Estado, asume la gestión del procedimiento relativo a los convenios de cooperación transfronteriza, el acuse de recibo será efectuado por esa Dirección General.

Asimismo, el apartado de referencia señala que la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, con carácter inmediato a la recepción del proyecto de convenio, debe desarrollar las actuaciones precisas para el pronunciamiento de la Administración General del Estado sobre el mismo. Pronunciamiento que debe tener en cuenta, exclusivamente, la adecuación del proyecto a lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

4.7 Resultado del procedimiento

Como establecen el apartado cuarto de los Acuerdos y el art. 1.2 del Real Decreto, una vez obtenido el pronunciamiento de la Administración General del Estado, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales debe comunicar con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente, la existencia o no de objeciones por parte de la expresada Administración al proyecto de convenio remitido.

Objeciones que, como se subraya reiteradamente en la regulación del nuevo procedimiento para acotar el papel de la Administración General del Estado, sólo pueden basarse en que el proyecto de convenio remitido no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los tratados internacionales celebrados por España para su aplicación. A tales límites, los derivados del Convenio del Consejo de Europa y del por ahora único tratado hecho por España para su aplicación: el de Bayona,

ya se ha hecho alusión en las partes correspondientes de este documento.

Como garantía para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se establece un régimen de "silencio positivo", innovación y diferencia importante frente al procedimiento de conformidad expresa que había sido planteada durante la concertación del nuevo procedimiento y reclamada en la proposición no de ley antes reseñada.

Se trata de que en todo caso, transcurrido un mes desde la recepción (cuya fecha debe constar en el acuse de recibo) del proyecto en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales sin que la entidad remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado.

El apartado 4.2 de los Acuerdos recoge el mecanismo de cooperación a utilizar en caso de un pronunciamiento negativo de la Administración General del Estado. Tal mecanismo es el elemento más emblemático de la faceta de cooperación que presenta el procedimiento de comunicación previa como procedimiento orientado a prevenir eventuales conflictos jurídicos. De ahí que su regulación se contenga exclusivamente en los Acuerdos, al suponer un compromiso de comportamiento que vincula a las Administraciones en base a su mutua aceptación, sin que una de ellas, en este caso la Administración General del Estado, lo imponga unilateralmente mediante una norma suya.

El mecanismo consiste en que cuando sean comunicadas objeciones que expresen la oposición de la Administración General del Estado por no respetar el proyecto lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la comunicación que las traslade incluirá la propuesta de celebrar, dentro del plazo de un mes desde la recepción del proyecto de convenio, una reunión entre representantes de la entidad o entidades territoriales concernidas y de la Administración General del Estado. Reunión cuya finalidad es la de examinar conjuntamente las objeciones y llegar a una posición que evite un posterior conflicto jurídico.

De forma consecuente con la utilización de ese mecanismo de cooperación, el apartado de referencia de los Acuerdos termina señalando que la celebración de la reunión implica el compromiso de la entidad o entidades territoriales concernidas de no firmar mientras tanto el convenio.

Indudablemente, en el supuesto de oposición de la Administración General del Estado a la firma del convenio en los términos proyectados pueden darse, en la práctica, otros supuestos que la celebración de la reunión. Puede haber una aceptación por la entidad territorial correspondiente de las objeciones comunicadas, renunciando a la firma del convenio o modificando sus términos para atender tales objeciones, con lo cual se evita el conflicto jurídico. Y también puede producirse una negativa a celebrar la reunión y la firma del convenio en los términos inicialmente proyectados, circunstancia que abre las puertas al correspondiente conflicto jurídico.

4.8 Efecto de la comunicación previa

El art. 1.3 del Real Decreto, en su primer párrafo, sanciona el carácter de la obligación de comunicación previa, determinando que sólo los convenios que hayan cumplido tal obligación tendrán efectos entre las entidades territoriales que los suscriban.

La adquisición de esta eficacia se vincula, como regla general, al momento de la suscripción, si bien se recoge también la excepción de que pueda ser en una fecha posterior si así se establece en el convenio. De esta manera se extiende a los convenios de cooperación transfronteriza la regla del art. 8.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.9 Conflicto jurídico

El segundo párrafo del art. 1.3 del Real Decreto hace explícita la consecuencia jurídica inherente a la firma de un convenio que no haya sido objeto de comunicación previa o que habiéndolo sido cuente con la oposición de la Administración General del Estado por vulnerar los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Tratándose del supuesto en el cual el procedimiento de comunicación previa como técnica preventiva de un conflicto jurídico o no se ha utilizado o ha tenido finalmente un resultado negativo, esa consecuencia jurídica no puede ser otra que reflejar que la Administración General del Estado hará valer su oposición al convenio utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Hay que hacer notar que la pluralidad de esos medios ha determinado el uso en el Real Decreto de una expresión genérica para referirse a los mismos. Con las Comunidades Autónomas caben: el requerimiento previo, el conflicto de competencias y la impugnación directa previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Con las Entidades Locales cabe el requerimiento de la Ley de Bases del Régimen Local. Y con las primeras y las segundas cabe el recurso contencioso-administrativo.

5. Publicación oficial

5.1 Significado

El segundo de los elementos integrantes del nuevo procedimiento, regulado en el artículo 2 del Real Decreto y en el apartado quinto de los Acuerdos, consiste en establecer el requisito de que los convenios de cooperación transfronteriza suscritos, para que tengan eficacia jurídica frente a terceros, se publiquen en el "Boletín Oficial del Estado".

Se trata de un requisito que tiene como precedente el que ya existe desde 1990 para los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, recogido a su vez por el art. 8 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

En este caso, se considera el medio más idóneo para preservar la esfera jurídica de los ciudadanos y de otras Administraciones Públicas, que puede verse afectada por el contenido de los convenios de cooperación transfronteriza, en particular si se utilizan las posibilidades que al respecto recoge el Tratado de Bayona.

El Real Decreto no regula la eventual publicación oficial en diarios oficiales autonómicos o locales, ya que el Estado carece de competencia para hacerlo. Tal publicación, que es oportuna, siempre podrá tener lugar, pero la que hace que el convenio produzca efectos jurídicos frente a terceros es la del diario oficial del Estado.

5.2 Alternativas para la publicación en el BOE

El apartado quinto de los Acuerdos recoge dos formas de cumplir el requisito de la publicación oficial en el BOE de los convenios suscritos.

Una consiste en hacerlo directamente. En este caso la Comunidad Autónoma o Entidad Local firmante del convenio debe dirigirse a los órganos de la Secretaría del Consejo de Ministros (en la actualidad la Dirección General del Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia) con arreglo a la normativa de ordenación del diario oficial del Estado.

Conforme al vigente Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio (BOE del 23 de julio), ello significa que el texto a publicar debe ir acompañado de una resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma o Entidad Local (a falta de regulación el órgano competente es el que tiene atribuida la representación de la entidad territorial) ordenando la publicación en el BOE en base a lo dispuesto en el Real Decreto 1317/1997, resolución que debe figurar con la correspondiente firma (el llamado "insértese").

La otra alternativa, introducida para facilitar el cumplimiento del requisito, consiste en interesar la publicación oficial de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acompañando un original del convenio con las firmas correspondientes. En este caso dicha Secretaría de Estado dictará la correspondiente resolución ordenando la publicación en el BOE y la remitirá con el texto a publicar al Ministerio de la Presidencia.

En ambas alternativas, cuando el convenio haya sido suscrito por parte española por más de una Comunidad Autónoma o Entidad Local, se aplican por analogía las reglas de los Acuerdos para la comunicación previa. Es decir, será la entidad territorial que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación o la designada de común acuerdo la responsable

de cumplir el requisito de la publicación oficial en el BOE.

5.3 Publicación en el BOE de convenios anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1317/1997

El Real Decreto contiene una disposición transitoria que debe ser puesta en relación con el, por el momento, único tratado celebrado por España para la aplicación del Convenio Marco Europeo: el Tratado de Bayona y, en particular, el segundo párrafo de su artículo 12.

De acuerdo con ambos preceptos, para los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas y francesas suscritos antes del 30.AGO.97, en particular para los que hubiesen sido firmados sin observar el procedimiento de conformidad expresa del Gobierno, se establece que puedan tener eficacia jurídica frente a terceros cumpliendo el requisito de la publicación oficial en el BOE, para lo cual disponen de un plazo que, según señala el Tratado de Bayona, vence el 24.FEB.98. Este es el único requisito que ahora deben observar, ya que carece de sentido la exigencia de cumplir la obligación de comunicación previa al tratarse de textos ya firmados.

Esta es la adaptación al Tratado de Bayona en cuanto al requisito de su art. 3 de que los convenios deben ser concluidos conforme al procedimiento establecido por el respectivo Derecho interno. Otra cosa es la adaptación de convenios anteriores al nuevo marco jurídico y a las posibilidades abiertas por el Tratado de Bayona. adaptación que lógicamente debe dar lugar en cada caso a un nuevo convenio que sustituya al anterior y para la que no juega el plazo del año del art. 12 del Tratado.

6. El procedimiento en Francia

Hasta aquí el procedimiento actualmente vigente en España. Pero la existencia del Tratado de Bayona y el requisito de que las entidades territoriales francesas deben observar a su vez el procedimiento establecido en Derecho francés, aconseja una breve mención al mismo para que sea tenido en cuenta por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a la hora de firmar un convenio de cooperación transfronteriza.

Conforme a la legislación francesa indicada al analizar el Tratado de Bayona (Ley de Administración Territorial de 1992 y su modificación por Ley de 1995) se trata de un procedimiento denominado de control de legalidad, que es el mismo a que están sujetos otros actos jurídicos de las entidades territoriales francesas, y que implica el cumplimiento de las obligaciones de transmisión y publicidad.

Por un lado, una vez suscrito el convenio de cooperación transfronteriza, el texto firmado debe ser transmitido, por la entidad o entidades territoriales francesas firmantes, al prefecto departamental o regional correspondiente.

Y por otro lado, también debe ser objeto de publicación, mediante edictos en la prefectura e inserción del texto en la recopilación de actos administrativos (diario oficial estatal de ámbito departamental).

Hay que subrayar que la eficacia jurídica del convenio se vincula al cumplimiento de estas dos obligaciones.

ANEXO

**TEXTOS JURIDICOS SOBRE COOPERACION TRANSFRONTERIZA
ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES**

1. CONVENIO MARCO EUROPEO

En el texto que se reproduce no se incluye el Anexo que contiene los modelos de esquemas y acuerdos así como la lista de Estados parte y las reservas y declaraciones existentes en el momento de la publicación en el BOE.

INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN DE 10 DE JULIO DE 1990 DEL CONVENIO MARCO EUROPEO DE 21 DE MAYO DE 1980 SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE COMUNIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES, HECHO EN MADRID (BOE de 16.OCT.90, corrección de errores BOE de 30.OCT.90)

Por cuanto el día 1 de octubre de 1986, el Plenipotenciario de España, nombrado en buena y debida forma al efecto, firmó en Estrasburgo el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

Vistos y examinados los 12 artículos y el anexo de dicho Convenio.

Concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución.

Vengo en aprobar y ratificar cuanto en él se dispone, como en virtud del presente lo apruebo y ratifico, prometiendo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza mando expedir este Instrumento de Ratificación firmado por mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito Ministro de Asuntos Exteriores, con las siguientes declaraciones:

"El Reino de España, con referencia al párrafo segundo del artículo 3º del Convenio, declara que subordina su efectiva aplicación a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte Contratante afectada.

En defecto de estos últimos la eficacia de los Convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas.

El Reino de España., con referencia al párrafo quinto del citado artículo 3º. señala que las autoridades competentes para ejercer el control o supervisión respecto a las entidades y autoridades territoriales afectadas por el Convenio, son el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Administraciones Públicas".

CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE COMUNIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES (MADRID, 21 DE MAYO DE 1980).

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Convenio.

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación;

Considerando que, de acuerdo con el artículo 1º. del Estatuto del Consejo de Europa, ese fin tratará de alcanzarse especialmente por medio de la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo;

Considerando que el Consejo de Europa pretende asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de esa finalidad;

Considerando la importancia que, para la consecución de tal objetivo, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias tales como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro;

Considerando que la experiencia adquirida muestra que la cooperación entre los poderes locales y regionales de Europa facilita de suyo el mejor desempeño de su misión, y que es particularmente capaz de contribuir a la revalorización y al desarrollo de las regiones fronterizas;

Resueltos a favorecer esta cooperación en cuanto sea posible y a contribuir de este modo al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos.

Convienen en lo que sigue:

ARTÍCULO 1

Cada parte Contratante se compromete a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras Partes Contratantes. Asimismo, se esforzará en promover la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios a tal fin, respetando las disposiciones constitucionales propias de cada Parte.

ARTÍCULO 2

1. A los efectos del presente Convenio se considera como cooperación transfronteriza toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio.

2. A los fines del presente Convenio, por "comunidades o autoridades territoriales" se entienden las comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado. Sin embargo, cada Parte Contratante puede, en el momento de la firma del presente Convenio o por medio de comunicación ulterior al Secretario general del Consejo de Europa, designar las comunidades, autoridades u organismos, así como las materias y las formas a los cuales se propone limitar el campo de aplicación del presente Convenio o a los que desea excluir de dicho ámbito.

ARTÍCULO 3

1. A los fines del presente Convenio, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo 2, las Partes Contratantes favorecerán las iniciativas de las comunidades y autoridades territoriales que tomen en consideración los esquemas de arreglos entre las mismas elaborados dentro del Consejo de Europa; podrán, asimismo, si lo estiman necesario, tomar en consideración los modelos de acuerdos interestatales, bilaterales o multilaterales, elaborados por el Consejo de Europa y destinados a facilitar la cooperación entre las comunidades y autoridades territoriales.

Los arreglos y los acuerdos que hayan de concluirse podrán inspirarse especialmente en los modelos y esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos anejos al presente Convenio, numerados del 1.1 al 1.5 y del 2.1 al 2.6 previas las adaptaciones que la particular situación de cada Parte Contratante haga necesarias. Estos modelos y esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos, por ser de naturaleza indicativa, no tienen valor de tratado.

2. En el caso de que las Partes Contratantes estimen necesario concluir acuerdos interestatales, éstos podrán, concretamente, señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza. Cada acuerdo puede determinar, asimismo, las comunidades y organismos a los que se aplica.

3. Las disposiciones que preceden no menoscaban la facultad de las Partes Contratantes de recurrir, de común acuerdo, a otras formas de cooperación transfronteriza: de igual modo, las disposiciones del presente Convenio en ningún caso podrán interpretarse como invalidantes de los acuerdos de cooperación ya existentes.

4. Los acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el derecho interno de cada Parte Contratante en materia de relaciones internacionales y de orientación política general, y respetando asimismo las normas de control o de tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales.

5. A tales efectos, cada Parte contratante puede, en el momento de la firma del presente convenio o por vía de comunicación ulterior al Secretario general del Consejo de Europa, indicar las autoridades que, según su Derecho interno, son competentes para ejercer el control o la tutela con respecto a las comunidades o autoridades territoriales afectadas.

ARTÍCULO 4

Cada Parte Contratante se esforzará en resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan dificultar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza, y consultará cuantas veces sea necesario con la o las otras Partes Contratantes interesadas.

ARTÍCULO 5

En el caso de una cooperación transfronteriza emprendida conforme a las disposiciones del presente convenio, las Partes Contratantes considerarán la conveniencia de conceder, a las comunidades o autoridades territoriales que participen en aquélla, las mismas facilidades que se otorgarían en el caso de que la cooperación se ejerciera en el plano interno.

ARTÍCULO 6

Toda Parte Contratante suministrará, en cuanto le sea posible, las informaciones que le sean solicitadas por otra Parte contratante al objeto de facilitar la ejecución por ésta de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Convenio.

ARTÍCULO 7

Cada Parte Contratante cuidará de que a las comunidades o autoridades territoriales afectadas se les informe de los medios de acción que el presente Convenio les ofrece.

ARTÍCULO 8

1. Las Partes Contratantes transmitirán al Secretario General toda la información pertinente relativa a los acuerdos y arreglos a que se refiere el artículo 3º.

2. Toda propuesta formulada por una o varias Partes Contratantes al objeto de completar o desarrollar el Convenio o los modelos de acuerdos y arreglos se transmitirá al Secretario general de Consejo de Europa, el cual la someterá al Comité de Ministros del mismo, que decidirá las medidas que hayan de adoptarse.

ARTÍCULO 9

1. El presente Convenio queda abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificado, aceptado o aprobado. Los Instrumentos de Ratificación, de Aceptación o de Aprobación se depositarán en poder del Secretario general del Consejo de Europa.

2. El Convenio entrará en vigor tres meses después del depósito del cuarto instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación, siempre que dos al menos de los Estados que hayan cumplido esta formalidad tengan una frontera común.

3. Asimismo, con respecto a cada Estado signatario que ulteriormente lo ratifique, lo acepte o lo apruebe, entrará en vigor tres meses después de la fecha de depósito de su instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

ARTÍCULO 10

1. Tras la entrada en vigor del presente Convenio, el Comité de Ministros podrá decidir, por unanimidad, que se invite a cualquiera Estado europeo no miembro a que se adhiera al presente Convenio. Tal invitación deberá contar con el acuerdo expreso de cada uno de los Estados que hayan ratificado el Convenio.

2. La adhesión se efectuará mediante el depósito, en poder del Secretario general del Consejo de Europa, de un instrumento de adhesión, que tendrá efecto tres meses después de la fecha de su depósito.

ARTÍCULO 11

1. Toda Parte Contratante podrá, en lo que a ella concierne, denunciar el presente Convenio mediante notificación al Secretario general del Consejo de Europa.

2. La denuncia tendrá efecto seis meses después de haber recibido el Secretario general dicha notificación.

ARTÍCULO 12

El Secretario general del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del mismo y a cualquier otro estado que se hubiera adherido al presente acuerdo:

- a) Toda firma;
- b) El depósito de cualquier instrumento de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión;
- c) Cada una de las fechas de entrada en vigor del presente convenio, conforme a su artículo 9º;
- d) Cada una de las declaraciones recibidas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo 2, o en el artículo 3º, párrafo 5;
- e) Cada una de las notificaciones recibidas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11, así como la fecha en que la denuncia tendrá efecto.

En fe de lo cual, los que suscriben, debidamente autorizados al efecto, firman el presente Convenio.

Hecho en Madrid, el 21 de mayo de 1980, en francés e inglés, siendo ambos textos igualmente fehacientes, en un único ejemplar que quedará depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario general del Consejo de Europa expedirá copia certificada conforme a cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa y a cualquier otro Estado invitado a adherirse al presente Convenio.

El presente Convenio entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981 y para España entró en vigor el 25 de noviembre de 1990, de conformidad con lo establecido en su artículo 9.

2. PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO MARCO EUROPEO. ABIERTO A LA FIRMA POR EL CONSEJO DE EUROPA EL 9.NOV.95

Traducción no oficial de la versión en francés

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa signatarios del presente Protocolo adicional al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (en lo sucesivo "el Convenio Marco"),

Afirmando la importancia de la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales en las regiones fronterizas;

Resueltos a adoptar nuevas medidas para asegurar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales;

Deseosos de facilitar y desarrollar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de las regiones fronterizas;

Reconociendo la necesidad de adaptar el Cónvenio Marco a la realidad europea;

Considerando que es oportuno completar el Convenio Marco para reforzar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales;

Evocando la Carta Europea de Autonomía Local;

Teniendo en cuenta la Declaración del Comité de Ministros sobre la cooperación transfronteriza en Europa con ocasión del 40 aniversario del Consejo de Europa, que alentaba, entre otras cosas, a seguir actuando para eliminar progresivamente los obstáculos de todo orden -administrativos, jurídicos, políticos o psicológicos- que pueden frenar el desarrollo de los proyectos transfronterizos,

Acuerdan las siguientes disposiciones complementarias:

ARTÍCULO 1

1. Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las entidades territoriales bajo su jurisdicción y contempladas en los artículos 1 y 2 del Convenio Marco a concluir, en los ámbitos comunes de competencia, convenios de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales de otros Estados, según los procedimientos previstos por sus estatutos, de conformidad con la legislación nacional y dentro del respeto a los

compromisos internacionales adquiridos por la Parte respectiva.

2. Un convenio de cooperación transfronteriza compromete solamente la responsabilidad de las entidades territoriales que lo han concluido.

ARTÍCULO 2

Las decisiones concertadas en el marco de un convenio de cooperación transfronteriza son puestas en práctica por las entidades territoriales en su orden jurídico nacional conforme a su respectivo Derecho interno. Las decisiones puestas en práctica de esta forma se consideran que tienen el valor jurídico y los efectos que poseen los actos de tales entidades en su orden jurídico nacional.

ARTÍCULO 3

Los convenios de cooperación transfronteriza concluidos por las entidades territoriales pueden crear un organismo de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica. El convenio indicará, respetando la legislación nacional, si el organismo, teniendo en cuenta las funciones que se le atribuyen, debe ser considerado, en el orden jurídico propio de las entidades que han concluido el convenio, como un organismo de Derecho público o de Derecho privado.

ARTÍCULO 4

1. Cuando el organismo de cooperación transfronteriza cuente con personalidad jurídica, ésta se define por la legislación de la Parte contratante en la que tenga su sede. Las demás Partes contratantes a las que pertenezcan las entidades territoriales que sean partes del convenio reconocen la personalidad jurídica del organismo de conformidad con su Derecho interno.

2. El organismo de cooperación transfronteriza ejecuta los cometidos que le son confiados por las entidades territoriales con arreglo a su objeto y dentro de las condiciones previstas por el Derecho interno al que pertenece. En consecuencia:

- a) los actos del organismo de cooperación transfronteriza se rigen por el estatuto del organismo y el Derecho del Estado de su sede;
- b) el organismo de cooperación transfronteriza no está habilitado en ningún caso a adoptar actos de alcance general o susceptibles de afectar a los derechos y libertades de las personas;

c) el organismo de cooperación transfronteriza se financia con aportaciones presupuestarias de las entidades territoriales. No puede establecer ingresos de naturaleza tributaria. En su caso puede percibir ingresos en concepto de los servicios que presta a las entidades territoriales, a usuarios o a terceros;

d) el organismo de cooperación transfronteriza elabora un presupuesto anual de previsión de ingresos y gastos así como su cuenta de liquidación auditada por expertos independientes a las entidades territoriales partes del convenio.

ARTÍCULO 5

1. Las Partes contratantes pueden, si su legislación nacional lo permite, decidir que el organismo de cooperación transfronteriza es un organismo de Derecho público y que sus actos tienen, en el orden jurídico de cada una de las Partes contratantes, el mismo valor jurídico y los mismos efectos que si hubiesen sido adoptados por las entidades territoriales que han concluido el convenio.

2. Sin embargo, el convenio puede prever que la ejecución de los actos incumbe a las entidades territoriales que han concluido el convenio, en especial cuando tales actos son susceptibles de afectar a los derechos, libertades e intereses de los ciudadanos. Además, cada Parte contratante puede prever que el organismo de cooperación transfronteriza no pueda tener un ámbito general ni estar habilitado para adoptar actos de alcance general.

ARTÍCULO 6

1. Los actos adoptados por las entidades territoriales, en virtud de un convenio de cooperación transfronteriza, están sujetos a los mismos controles que los previstos por el Derecho de cada Parte contratante con respecto a los actos de las entidades territoriales que han concluido el convenio.

2. Los actos adoptados por los organismos de cooperación transfronteriza, creados en virtud de un convenio, están sometidos a los controles previstos por el Derecho del Estado de la sede del organismo y no pueden ignorar los intereses de las entidades territoriales de los demás Estados. El organismo de cooperación transfronteriza debe atender las peticiones de información procedentes de las autoridades de los Estados a los que pertenecen las entidades territoriales. Las autoridades de control de las Partes Contratantes deben buscar los medios para que la coordinación e información sean apropiados.

3. Los actos adoptados por los organismos a que se refiere el apartado 1 del artículo 5 están sometidos a los mismos controles que los previstos por el Derecho de cada Parte contratante sobre los actos de las entidades territoriales que han concluido el convenio.

ARTÍCULO 7

Las eventuales controversias que resulten del funcionamiento del organismo de cooperación transfronteriza se plantean ante las jurisdicciones competentes en virtud del Derecho interno o en virtud de un tratado internacional.

ARTÍCULO 8

1. Cada Parte contratante indica, en el momento de la firma del presente Protocolo o del depósito del instrumento de su ratificación, aceptación o aprobación, si aplica las disposiciones de los artículos 4 y 5 o de sólo uno de los dos artículos.

2. Esta declaración podrá ser modificada en cualquier momento posterior.

ARTÍCULO 9

No se admite ninguna reserva a las disposiciones del presente Protocolo.

ARTÍCULO 10

1. El presente Protocolo está abierto a la firma de los Estados signatarios del Convenio Marco que pueden expresar su consentimiento a obligarse mediante:

- a) firma sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación; o
- b) firma con reserva de ratificación, aceptación o aprobación, seguida de ratificación, aceptación o aprobación.

2. Un Estado miembro del Consejo de Europa no puede firmar el presente Protocolo sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación, o depositar un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, si no ha depositado o deposita simultáneamente un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación del Convenio Marco.

3. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.

ARTÍCULO 11

1. El presente Protocolo entrará en vigor tres meses después de la fecha en la que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento a obligarse

por el Protocolo, conforme a las disposiciones del artículo 10.

2. Para todo Estado miembro que exprese ulteriormente su consentimiento a obligarse por el Protocolo, éste entrará en vigor tres meses después de la fecha de la firma o del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

ARTÍCULO 12

1. Después de la entrada en vigor del presente Protocolo, cualquier Estado que se adhiera al Convenio Marco podrá adherirse igualmente al presente Protocolo.

2. La adhesión se efectuará depositando, ante el Secretario General del Consejo de Europa, un instrumento de adhesión que surtirá efectos tres meses después de la fecha de su depósito.

ARTÍCULO 13

1. Toda Parte contratante puede, en cualquier momento, denunciar el presente Protocolo dirigiendo una notificación al Secretario General del Consejo de Europa.

2. La denuncia surtirá efectos seis meses después de la fecha de la recepción de la notificación por el Secretario General.

ARTÍCULO 14

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa y a todo Estado que se haya adherido al presente Protocolo:

- a) todas las declaraciones notificadas por una Parte contratante conforme al artículo 8;
- b) toda firma;
- c) el depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión;
- d) toda fecha de entrada en vigor del presente Protocolo, conforme a sus artículos 11 y 12;
- e) cualquier otro acto, notificación o comunicación que afecte al presente Protocolo.

3. TRATADO DE BAYONA

TRATADO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES, HECHO EN BAYONA EL 10 DE MARZO DE 1995 (BOE de 10.MAR.97)

El Reino de España y la República Francesa (en lo sucesivo, Partes Contratantes),

Conscientes del dinamismo de la cooperación entre las entidades territoriales concernidas por el presente Tratado;

Deseando mantener y desarrollar esta cooperación para enriquecer sus relaciones bilaterales y reforzar la construcción europea;

Deseando facilitar la aplicación del Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, cuyos principios esenciales inspiran la cooperación regulada por el presente Tratado;

Reconociendo que la diferencia de estructuras políticas y administrativas de los dos Estados y de su legislación en materia de cooperación transfronteriza requiere un marco jurídico apropiado que permita la aplicación de los principios contenidos en el Convenio Marco mencionado;

Decididos a promover esta cooperación dentro del respeto de sus Derechos internos,

Han convenido lo que sigue:

Artículo 1

De conformidad con el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, el presente Tratado tiene por objeto facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales francesas y españolas en el respeto del Derecho interno y de los compromisos internacionales de cada una de las Partes Contratantes y, en particular, dentro del respeto de las competencias que están reconocidas en el Derecho interno a las entidades territoriales.

Artículo 2

En el presente Tratado, el término entidades territoriales designa:

- Por parte española: las Comunidades Autónomas de País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña así como los Territorios Históricos, las Provincias, y los Municipios pertenecientes a las cuatro Comunidades Autónomas indicadas. Asimismo y siempre que incluyan Municipios de los anteriores, comprende a las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Areas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.

- Por parte francesa: las regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, así como los Departamentos, los Municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las citadas regiones.

Artículo 3

En el marco del presente Tratado, las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera podrán emprender acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de esta cooperación pertenezca, en virtud del Derecho interno de cada una de las Partes Contratantes, al ámbito competencial de una y de otra entidad territorial y cuando exista entre ellas un interés común.

La conclusión de convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (en adelante convenios), constituirá el medio para la cooperación transfronteriza en el marco del presente Tratado.

Los convenios serán concluidos por las entidades territoriales conforme al procedimiento establecido, para cada una de ellas, por el Derecho interno de la Parte Contratante a la que pertenezcan.

Estos convenios tendrán por objeto permitir a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones.

Los convenios podrán prever que las entidades territoriales creen organismos de cooperación o participen en organismos existentes, dotados o no de personalidad jurídica, en las condiciones previstas por el presente Tratado.

No podrán ser objeto de convenio ni las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni las atribuciones que éstas ejercen en tanto que agentes del Estado,

en el caso de la parte francesa, o en virtud de una competencia delegada por el Estado, en el caso de la parte española.

Artículo 4

Los convenios concluidos entre entidades territoriales determinarán el Derecho aplicable a las obligaciones en ellos contenidas. El Derecho aplicable será el de una de las Partes Contratantes. En caso de litigio sobre el cumplimiento de tales obligaciones, la jurisdicción competente será la de la Parte Contratante cuyo Derecho haya sido elegido.

Los convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes. Las Partes Contratantes en ningún modo quedarán comprometidas por las consecuencias de las obligaciones contenidas en los convenios concluidos entre entidades territoriales o por la puesta en práctica de tales convenios.

Artículo 5

1. Las entidades territoriales españolas, podrán participar en las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza ("groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière") o en el capital de las sociedades de economía mixta locales ("sociétés d'économie mixte locales") cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común ya existentes, constituidos por entidades territoriales francesas.

Las entidades territoriales francesas podrán participar en los consorcios ya existentes constituidos por entidades territoriales españolas.

Las entidades territoriales españolas y francesas podrán crear conjuntamente, en Francia, "groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière" o "sociétés d'économie mixte locales", cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común y, en España, consorcios.

2. Las decisiones de las entidades territoriales españolas sobre su participación en los organismos franceses mencionados estarán sometidas al Derecho español. Las decisiones de las entidades territoriales francesas sobre su participación en los organismos españoles mencionados estarán sometidas al Derecho francés.

3. El presente Tratado será aplicable a los organismos de cooperación no contemplados en el apartado 1 anterior, abiertos a entidades territoriales extranjeras, por el Derecho francés o por el Derecho español, con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado. Esta disposición surtirá efecto a partir de la notificación por la Parte Contratante concernida, por vía diplomática, de la modificación de su Derecho interno.

Artículo 6

Sin perjuicio de las disposiciones jurídicas aplicables a cada tipo de organismo en el Derecho interno de las Partes, los estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza, a que se refiere el artículo 5 anterior, que deberán figurar anejos al convenio, comprenderán al menos:

1. La denominación, la sede, la duración y el Derecho por el que se rija.
2. Su ámbito territorial.
3. El objeto concreto y los cometidos atribuidos al organismo por las entidades territoriales que en él participen.
4. La composición de los órganos de decisión y dirección, las modalidades de representación de las entidades territoriales que en él participen y la forma de designación de sus representantes.
5. El régimen de las relaciones del organismo con las entidades territoriales que en él participen.
6. Las modalidades de funcionamiento, en particular en lo que respecta a la gestión de personal.
7. Las reglas presupuestarias y contables aplicables.
8. La forma de financiación de las actividades.
9. Los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros, así como para la disolución.

El Derecho aplicable al organismo de cooperación transfronteriza será el del Estado de la sede y el propio del tipo de organismo al que pertenece. El organismo estará obligado a atender las peticiones de información procedentes de las autoridades de control financiero de la otra Parte Contratante.

Los estatutos y las deliberaciones del organismo serán redactados en las lenguas cuya utilización sea preceptiva en el Derecho interno de cada una de las Partes Contratantes para los actos y deliberaciones celebrados por las entidades territoriales.

El organismo se financiará mediante aportaciones incluidas en el presupuesto de sus miembros y, en su caso, mediante ingresos propios por la prestación de servicios, sin que pueda percibir ingresos de naturaleza tributaria.

El organismo preparará un presupuesto anual de ingresos y gastos y establecerá un balance y cuenta de resultados, objeto de auditoría externa independiente.

Artículo 7

Las entidades territoriales podrán crear órganos comunes, sin personalidad jurídica, para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción por parte de éstas de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas.

Estos órganos comunes no podrán adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros ni para terceros.

Artículo 8

Cuando los convenios prevean la celebración de contratos, en particular, de contratos públicos, éstos serán celebrados y ejecutados con arreglo al Derecho de la Parte Contratante aplicable a la entidad territorial o al organismo de cooperación de los previstos en el artículo 5, que asuman la responsabilidad de contratar.

En todo caso, por lo que se refiere a los procedimientos relativos a publicidad, contratación y adjudicación de empresas, las entidades territoriales deben hacer constar en el convenio las obligaciones que al respecto les impone su Derecho interno, teniendo en cuenta el objeto del contrato y su precio.

Las entidades territoriales adoptarán, sin afectar al Derecho aplicable a tales contratos públicos, aquellas medidas que sean útiles para permitir a cada una de ellas respetar las obligaciones que, en las materias anteriormente citadas, les impone el Derecho de la Parte Contratante a la que pertenecen.

Artículo 9

En la ejecución de los convenios, las entidades territoriales serán responsables dentro del límite de su participación financiera o, en su defecto, por los beneficios que hayan obtenido de la cooperación.

Los convenios serán concluidos por una duración no superior a diez años, excepto aquellos que tengan por objeto la creación o la gestión de un equipamiento, que podrán ser concluidos por una duración igual a la de la utilización del equipamiento, medida por su período de amortización. Estos convenios podrán ser renovados por decisión expresa de las entidades firmantes.

Artículo 10

Los convenios contrarios al presente Tratado serán nulos. Dicha nulidad será declarada de acuerdo con el Derecho interno de la Parte que sea aplicable. La otra Parte será informada sin retraso de la anulación de un convenio.

Artículo 11

La Comisión franco-española de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales establecida por intercambio de cartas realizado en Foix el 21 de octubre de 1994 asume el seguimiento del presente Tratado.

Está compuesta por un máximo de seis representantes nombrados por cada uno de los respectivos Gobiernos. Su composición será comunicada por vía diplomática mediante Nota Verbal.

Cuando los asuntos del orden del día lo requieran, podrán participar en las reuniones de la Comisión representantes de las entidades territoriales, así como expertos competentes en las materias previstas para discusión.

Ambos Estados ocuparán la Presidencia conjuntamente.

Cada uno de los dos Estados se encargará de la Secretaría.

La Comisión se reunirá cuatro veces al año en España y en Francia, de forma alternativa.

Sus misiones serán las siguientes:

1. Intercambiar información entre las Partes Contratantes acerca de las iniciativas de las entidades territoriales en aplicación del Tratado.
2. Estudiar los problemas que se le sometan relacionados con la aplicación del Tratado y formular propuestas para su solución.
3. Hacer cualquier propuesta con vistas a mejorar el Tratado.
4. Dar cuenta anualmente a las Partes de la aplicación del Tratado.
5. Examinar cualquier otra cuestión que las Partes le encomienden y que se refiera al campo de aplicación del Tratado.

La Comisión prestará particular atención a las iniciativas de cooperación transfronteriza que, por el diferente reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales en España y en Francia, requieran soluciones apropiadas con la intervención, en su caso,

de la Administración del Estado.

Los Gobiernos se informarán mutuamente y se concertarán acerca del desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en el marco de los trabajos de la Comisión. Ésta contribuirá a la solución de los problemas referentes a las entidades territoriales.

Artículo 12

Transitoriamente, por lo que concierne a las entidades territoriales españolas, en tanto la legislación española no haya definido el procedimiento aplicable, la eficacia de los convenios requerirá la conformidad expresa del Gobierno español.

Las entidades territoriales españolas que, previamente a la entrada en vigor del presente Tratado, hubieran concluido convenios con entidades territoriales francesas sin haber seguido el procedimiento establecido en la Declaración formulada por España al ratificar el Convenio Marco de Madrid de 21 de mayo de 1980, dispondrán de un período de un año, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, para adaptar al mismo dichos convenios.

Artículo 13

Cada una de las Partes Contratantes notificará a la otra el cumplimiento de los trámites internos exigidos por su legislación interna respectiva para la entrada en vigor del presente Tratado, que surtirá efectos el día de la recepción de la última ratificación.

Artículo 14

El presente Tratado se firma por una duración ilimitada.

Cada una de las Partes Contratantes podrá denunciarlo mediante notificación a la otra Parte por escrito y por vía diplomática. La denuncia surtirá efectos en la fecha de la recepción de la notificación por la otra Parte.

La denuncia no afecta a los convenios que hayan entrado en vigor con anterioridad a la fecha en que la denuncia surta efectos.

Hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, en dos ejemplares cada uno en lengua española y francesa, dando ambos textos fe.

4. REAL DECRETO 1317/1997, DE 1 DE AGOSTO, SOBRE COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y PUBLICACIÓN OFICIAL DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES CON ENTIDADES TERRITORIALES EXTRANJERAS (BOE de 29.AGO.97)

La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales ha experimentado en estos últimos años un notable desarrollo, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, que ha tenido su expresión en los aspectos jurídicos e institucionales de la misma, singularmente en la suscripción de convenios entre entidades territoriales de uno y otro lado de la frontera con el fin de formalizar sus relaciones de cooperación.

El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales -promovido por el Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990- establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante Acuerdos interestatales con Francia y Portugal.

La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo estableció que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al que resulta de la declaración antes mencionada, al haberse determinado a través de dicho Tratado un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales.

El presente Real Decreto regula los dos elementos fundamentales que articulan el nuevo procedimiento que, por la razón indicada, no puede sustentarse, como era el caso del procedimiento de conformidad expresa, en una técnica aprobatoria a su vez necesitada de un pronunciamiento explícito.

El primer elemento es la comunicación previa a la Administración General del Estado por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan suscribir. Tal comunicación previa se configura como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia, entre las entidades territoriales firmantes, de los convenios.

La finalidad de este elemento es, exclusivamente, evitar conflictos jurídicos derivados de la suscripción de convenios de cooperación que no respeten los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, límites que se resumen en la necesidad de que los convenios de cooperación transfronteriza se ajusten al ordenamiento jurídico. Mediante la obligación de comunicación previa se asegura que la Administración General del Estado, en caso de apreciar que el proyecto de convenio no respeta tales límites, pueda trasladar sus objeciones a la entidad territorial y proponer la utilización del procedimiento de cooperación que se acuerde a fin de considerar en común tales objeciones antes de la firma del convenio.

En relación con este elemento, el presente Real Decreto regula el alcance y efectos tanto del cumplimiento de la obligación de comunicación previa como de las objeciones que formule en su caso la Administración General del Estado. Así se establece la fórmula de que transcurrido un plazo determinado sin comunicación de objeciones se entiende que no existe oposición de dicha Administración a la firma del convenio. Se especifica que los convenios suscritos que hayan sido previamente comunicados tienen eficacia entre las entidades territoriales firmantes desde su suscripción. Y se determina que en caso de firmarse un convenio que previamente no hubiere sido comunicado o cuando éste vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado, utilizará, para hacer valer su oposición, los medios que el ordenamiento jurídico -la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local- pone a su disposición para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

El segundo elemento del nuevo procedimiento consiste en el requisito de que los convenios suscritos, para que tengan eficacia en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales españolas firmantes, se publiquen oficialmente en el "Boletín Oficial del Estado", con independencia de que se publiquen también en otros diarios oficiales. Con ello, se trata de extender a los convenios de cooperación transfronteriza una solución que ha ido generalizándose, progresivamente, en la regulación de los instrumentos de cooperación interadministrativa, para resolver la cuestión de su eficacia frente a terceros.

En lo que respecta a la obligación de comunicación previa, el presente Real Decreto, como resulta de la jurisprudencia constitucional, se justifica en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales que habilita a las instituciones estatales -en este caso al Gobierno de la Nación- para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas -así como de las restantes entidades territoriales- de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. Y en lo que se refiere al requisito de la publicación oficial de los convenios suscritos, se encuadra, competencialmente, como base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En el proceso de elaboración del presente Real Decreto han participado tanto las

Comunidades Autónomas como las Entidades Locales fronterizas. En el caso de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Y en el caso de las Entidades Locales a través de la Comisión Nacional de Administración Local. En el seno de dichos órganos de colaboración se han adoptado sendos acuerdos para facilitar el cumplimiento tanto de la obligación de comunicación previa, como del requisito de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

En su virtud, a propuesta conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de Agosto de 1997.

DISPONGO

Artículo 1. Comunicación previa

1. Para que puedan surtir efectos en España entre las entidades territoriales que los suscriban, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán comunicar a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980 -en lo sucesivo Convenio Marco Europeo- y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación. Tal comunicación previa se efectuará mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas.

2. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo y comunicará con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido. Las objeciones deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

3. Los convenios suscritos que hayan cumplido el requisito de la comunicación previa tendrán eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Cuando un convenio suscrito no hubiere sido comunicado previamente o vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los

Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado hará valer su oposición al convenio suscrito utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Artículo 2. Publicación oficial.

Para que produzcan efectos jurídicos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes, los convenios de cooperación transfronteriza que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales hayan suscrito con entidades territoriales extranjeras, al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, deberán ser publicados en el "Boletín Oficial del Estado".

Disposición transitoria única. Publicación oficial de los anteriores convenios de cooperación transfronteriza.

A efectos de su adaptación a los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para la aplicación del Convenio Marco Europeo, lo establecido en el presente Real Decreto sobre publicación oficial será aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos antes de su entrada en vigor.

Disposición adicional única. Carácter básico.

El presente Real Decreto se dicta al amparo de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3ª) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª)

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"

Dado en Palma de Mallorca a 1 de Agosto de 1997.

5. ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA CUMPLIR LO ESTABLECIDO EN EL REAL DECRETO 1317/1997, DE 1 DE AGOSTO, SOBRE COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y PUBLICACIÓN OFICIAL DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES CON ENTIDADES TERRITORIALES EXTRANJERAS (BOE de 12.DIC.97)

El Real Decreto 1317/1997, de 1 agosto (BOE del 29), regula la obligación de comunicación previa a la Administración General del Estado y el requisito de la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, que se suscriban al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas fronterizas han coincidido, en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, en establecer determinadas reglas procedimentales que, al referirse a relaciones interadministrativas inspiradas en el principio de cooperación, se formalizan en un Acuerdo de la Conferencia.

Por un lado y en lo que respecta a la comunicación previa a la Administración General del Estado, se establece la forma de remisión de los proyectos de convenio. su trámite ante dicha Administración y la previsión de un procedimiento de cooperación cuando el resultado de la comunicación previa es la existencia de objeciones. Y por otro lado, se arbitran las modalidades para efectuar la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los convenios suscritos.

Por todo ello, la Conferencia, en su reunión de 2 de diciembre de 1996, adopta el presente

ACUERDO

Primero.- Objeto

El presente Acuerdo tiene por objeto determinar el procedimiento que debe observarse en las relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas fronterizas, derivadas del cumplimiento de la obligación de comunicación previa y del requisito de la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza con entidades territoriales extranjeras, establecidos en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.

I. COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Segundo.- Remisión del proyecto de convenio

1. Previamente a su suscripción, la Comunidad Autónoma deberá remitir a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas el texto del proyecto de convenio, una vez concertado con las demás instancias firmantes y cumplidos los trámites internos en su caso exigidos por la legislación aplicable.

2. Cuando en un mismo convenio participen varias Comunidades Autónomas, la remisión será efectuada por una sola de ellas, bien por aquella que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación, bien por aquella que, de común acuerdo, sea designada como responsable de cumplir dicha obligación.

En el caso de que, por parte española, junto a una o más Comunidades Autónomas participen una o varias Entidades Locales, la remisión se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. La interlocución con la Administración General del Estado en la remisión e incidencias posteriores se canalizará a través de la unidad que en la Comunidad Autónoma asuma la coordinación interna en materia de actividades en el exterior.

4. La remisión del proyecto de convenio irá acompañada de aquellos documentos necesarios para el pronunciamiento de la Administración General del Estado.

Tercero.- Trámite en la Administración General del Estado

1. Recibido el proyecto de convenio y la documentación complementaria que en su caso lo acompañe, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo a la Comunidad Autónoma remitente.

2. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, con carácter inmediato a la recepción del proyecto de convenio, desarrollará las actuaciones precisas para el pronunciamiento de la Administración General del Estado sobre el mismo. Tal pronunciamiento tendrá en cuenta exclusivamente la adecuación del proyecto a lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Cuarto.- Resultado del procedimiento

1. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, obtenido el pronunciamiento de la Administración General del Estado, comunicará con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma remitente la existencia o no de objeciones al proyecto por parte de la Administración General del Estado.

En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales sin que la Comunidad Autónoma remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

2. Cuando sean comunicadas objeciones que expresen la oposición de la Administración General del Estado por no respetar el proyecto lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la comunicación que las traslade incluirá la propuesta de celebrar, dentro del plazo previsto en el párrafo anterior, una reunión entre representantes de la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas concernidas y de la Administración General del Estado. La celebración de la reunión, con el fin de examinar conjuntamente las objeciones, implicará el compromiso de la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas concernidas de no firmar mientras tanto el convenio.

II. PUBLICACIÓN EN EL "BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO"

Quinto.- La publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los convenios de cooperación transfronteriza suscritos podrá efectuarse directamente por la Comunidad Autónoma firmante o interesarse de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

En el primer supuesto, la Comunidad Autónoma firmante interesará la publicación oficial a los órganos de la Secretaría del Consejo de Ministros con arreglo a la normativa de ordenación del diario oficial del Estado.

En el segundo supuesto, la Comunidad Autónoma se dirigirá a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que dictará la correspondiente resolución ordenando la publicación oficial.

Cuando el convenio haya sido suscrito por parte española por varias entidades territoriales se aplicarán analógicamente las reglas del apartado segundo.2.

6. ACUERDO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA CUMPLIR LO ESTABLECIDO EN EL REAL DECRETO 1317/1997, DE 1 DE AGOSTO, SOBRE COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y PUBLICACIÓN OFICIAL DE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES CON ENTIDADES TERRITORIALES EXTRANJERAS (BOE de 12.DIC.97)

El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (BOE del 29), regula la obligación de comunicación previa a la Administración General del Estado y el requisito de la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, que se suscriban al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto, la Administración General del Estado y las Entidades Locales fronterizas han coincidido, en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local, en establecer determinadas reglas procedimentales que, al referirse a relaciones interadministrativas inspiradas en el principio de cooperación, se formalizan en un Acuerdo de la Comisión.

Por un lado y en lo que respecta a la comunicación previa a la Administración General del Estado, se establece la forma de remisión de los proyectos de convenio, su trámite ante dicha Administración y la previsión de un procedimiento de cooperación cuando el resultado de la comunicación previa es la existencia de objeciones. Y por otro lado, se arbitran las modalidades para efectuar la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los convenios suscritos.

Por todo ello, la Comisión Nacional de Administración Local, en su reunión de 30 de enero de 1997, adopta el presente

ACUERDO

Primero.- Objeto

El presente Acuerdo tiene por objeto determinar el procedimiento que debe observarse en las relaciones entre la Administración General del Estado y las Entidades Locales fronterizas, derivadas del cumplimiento de la obligación de comunicación previa y del requisito de la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza con

entidades territoriales extranjeras, establecidos en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.

I. COMUNICACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Segundo.- Remisión del proyecto de convenio

1. Previamente a su suscripción, la Entidad Local deberá remitir a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas el texto del proyecto de convenio, una vez concertado con las demás instancias firmantes y cumplidos los trámites internos en su caso exigidos por la legislación aplicable.

2. Cuando en un mismo convenio participen varias Entidades Locales, la remisión será efectuada por una sola de ellas, bien por aquella que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación, bien por aquella que, de común acuerdo, sea designada como responsable de cumplir dicha obligación.

En el caso de que, por parte española, junto a una o más Entidades Locales participen una o varias Comunidades Autónomas, la remisión se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. La remisión del proyecto de convenio irá acompañada de aquellos documentos necesarios para el pronunciamiento de la Administración General del Estado.

Tercero.- Trámite en la Administración General del Estado

1. Recibido el proyecto de convenio y la documentación complementaria que en su caso lo acompañe, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo a la Entidad Local remitente.

2. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, con carácter inmediato a la recepción del proyecto de convenio, desarrollará las actuaciones precisas para el pronunciamiento de la Administración General del Estado sobre el mismo. Tal pronunciamiento tendrá en cuenta exclusivamente la adecuación del proyecto a lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

Cuarto.- Resultado del procedimiento

1. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, obtenido el

pronunciamiento de la Administración General del Estado, comunicará con carácter inmediato a la Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones al proyecto por parte de la Administración General del Estado.

En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales sin que la Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

2. Cuando sean comunicadas objeciones que expresen la oposición de la Administración General del Estado por no respetar el proyecto lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la comunicación que las traslade incluirá la propuesta de celebrar, dentro del plazo previsto en el párrafo anterior, una reunión entre representantes de la Entidad Local o Entidades Locales concernidas y de la Administración General del Estado. La celebración de la reunión, con el fin de examinar conjuntamente las objeciones, implicará el compromiso de la Entidad Local o Entidades Locales concernidas de no firmar mientras tanto el convenio.

II. PUBLICACIÓN EN EL "BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO"

Quinto.- La publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los convenios de cooperación transfronteriza suscritos podrá efectuarse directamente por la Entidad Local firmante o interesarse de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

En el primer supuesto, la Entidad Local firmante interesará la publicación oficial a los órganos de la Secretaría del Consejo de Ministros con arreglo a la normativa de ordenación del diario oficial del Estado.

En el segundo supuesto, la Entidad Local se dirigirá a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que dictará la correspondiente resolución ordenando la publicación oficial.

Cuando el convenio haya sido suscrito por parte española por varias entidades territoriales se aplicarán analógicamente las reglas del apartado segundo.2.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Si bien hay que notar que casi todas las obras y artículos dedicados en general a las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales incluyen un apartado dedicado a la cooperación transfronteriza, en la lista que figura a continuación se han incluido sólo aquellas referencias bibliográficas españolas que se refieren específicamente a dicha materia. La lista ha sido confeccionada a partir de una bibliografía tan completa y reciente como la que figura en el Informe general sobre la participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, coordinado por Pablo Pérez Tremps y editado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona. El propio Informe general incluye una parte dedicada al análisis de la cooperación transfronteriza.

Albiol Biosca, G.: "Las relaciones entre entidades limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980", en Varios Autores, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Santiago de Compostela, 1982.

Bernard Alvarez de Eulate, M.: "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1984, pág. 474 ss.

Bernard Alvarez de Eulate, M.: "Los acuerdos de cooperación transfronteriza", en Varios Autores, *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1980.

Blanc Altemir, A.: "La cooperación transfronteriza: especial referencia al marco pirenaico", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 17, 1989.

Blanco-Morales Limones, P. (coordinador): *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, 1996.

Clotet i Miró, M^a A.: *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, 1992.

Fernández de Casadevante Romani, C.: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo, su gestión por las Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990.

Herrero de la Fuente, A.A.: "La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa" en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991.

Paesa, M.: "*Las instituciones europeas y la problemática de las regiones transfronterizas*", Madrid, Congreso de los Diputados, 1988.

Pérez González, M. y otros, *Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-internacionales para su institucionalización*", Coimbra, 1986.

Pérez Tremps, P.: "El marco constitucional y estatutario de la cooperación transfronteriza", en Blanco-Morales Limones, P. (coordinador): *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, 1996.

Rodríguez Barrigón, J.M.: "Nota al Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense XXV*, 1993.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública